ISAAC GANÓN

Profesor de Sociología en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. — Abogado Asesor del Municipio de Montevideo

MUNICIPALIZACION DE SERVICIOS PUBLICOS

MONTEVIDEO
1952

MUNICIPALIZACION
DE
SERVICIOS PUBLICOS

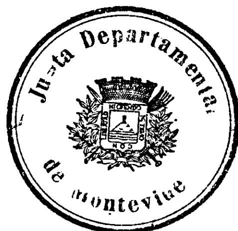
ISAAC GANÓN

Profesor de Sociología en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. — Abogado Asesor del Municipio de Montevideo

Ricardo J. Pagani (?) · Donación

MUNICIPALIZACION DE SERVICIOS PUBLICOS

MONTEVIDEO
1952



OTROS TRABAJOS DEL AUTOR, SOBRE TEMAS DE DERECHO MUNICIPAL:

"Contribuciones por pavimentación urbana". — (Rev. D. J. A. - 1946).

"La excepción de dominialidad". — (Rev D. P. P. - 1951).

"Tasas municipales". — (L. J. U. - 1951).

"Síntesis de la evolución municipal del Uruguay". — (Comunicación al Congreso Internacional de Ciencia Política - La Haya, 1952 - para el tema: *"El gobierno local como fundamento de la democracia"*).

ANTECEDENTES

Montevideo, junio 2 de 1951.

Señor Asesor Letrado Director,
Dr. Mario Sergio Dupetit.

Presente.

Señor Director:

Tengo el honor de elevar a su consideración, el adjunto informe sobre "Municipalización de servicios públicos", cuyos materiales recogiera en ocasión de mi reciente viaje de estudios a Europa.

Con dicho trabajo, entiendo cumplir la misión que al efecto me encomendara el Sr. Intendente, aunque el cometido asignado, literalmente, indicaba la legislación sobre concesiones de servicios públicos; pues, como lo expreso en mi expresado informe, la "concesión" es una forma jurídica ya en desuso para la gestión de los servicios públicos comunales, siendo sustituída por las diversas modalidades de la municipalización, allí estudiadas.

Quiera el Sr. Director elevarlo con su autorizada opinión al Sr. Intendente, y aceptar la reiteración de mi alta consideración intelectual y particular estima.

ISAAC GANON,
Abogado Asesor Adjunto.

Montevideo, agosto 14 de 1951.

A la Intendencia Municipal.

El señor Abogado Asesor Adjunto, Dr. Isaac Ganón, en cumplimiento de la misión que le encomendara ese Departamento Ejecutivo, con motivo de su viaje a Europa, remite por intermedio de esta Asesoría el informe que se acompaña.

En concepto del suscrito, se trata de un estudio serio y minucioso, con amplio dominio del tema, sobre "LA MUNICIPALIZACION DE SERVICIOS PUBLICOS", desarrollado en la parte primera desde un punto de vista teórico, en la que se analizan los fundamentos básicos principales del régimen de prestación directa de los servicios públicos; prosiguiendo en la segunda parte con una relación y juicio crítico de Derecho Comparado en la materia, que comprende la consideración práctica de la municipalización en diversos países de Europa. Finalmente, el autor emite sus conclusiones, decididamente favorables a dicha gestión directa por los Municipios.

Estima el suscrito que el trabajo del Dr. Ganón es un valioso aporte a la literatura jurídica de nuestro país, sobre un tema de considerable importancia y trascendencia, de manifiesta actualidad, y del que pueden extraerse importantes elementos de juicio para orientar la política administrativa de nuestros Municipios.

Por tal motivo, en opinión de esta Asesoría, puede reputarse conveniente su difusión entre todos los Gobiernos Departamentales de la República, sea

directamente o por intermedio de la Reunión Nacional de Intendentes.

Más aún, teniendo en cuenta la importancia del tema tratado, hasta podría encararse la posibilidad de una mayor difusión entre los principales Organismos vinculados al Gobierno y la Administración del Estado, como contribución del Municipio de Montevideo a la consideración y estudio sobre un aspecto jurídico-administrativo de indudable trascendencia, que puede traducirse en beneficios para la colectividad.

En mérito a lo expuesto, si ese Departamento Ejecutivo compartiera las sugerencias formuladas, podría resultar de interés la edición de un folleto, destinado a satisfacer los propósitos enunciados.

MARIO SERGIO DUPETIT,
Asesor Letrado Director.

Res: 7352. Montevideo, noviembre 6 de 1951.

Visto el informe sobre "Municipalización de Servicios Públicos" producido por el Dr. Isaac Ganón en cumplimiento de la misión que le encomendara la Intendencia con motivo de su viaje a Europa;

Atento: 1) a que, en concepto de la Asesoría Letrada de la Municipalidad, se trata de un estudio serio y minucioso, con amplio dominio del tema, significando un valioso aporte a la literatura jurídica de nuestro país sobre un problema de considerable importancia y trascendencia, de manifiesta actuali-

dad, y del que pueden extraerse importantes elemenost de juicio para orientar la política administrativa de nuestro Municipio; y 2) a que se estima conveniente proceder a la impresión del aludido trabajo, en un folleto, a fin de darle difusión entre los Gobiernos Departamentales de la República y asimismo entre Organismos vinculados a la acción municipal,

EL INTENDENTE MUNICIPAL DE MONTEVIDEO

RESUELVE:

1º — Imprimir, en folleto, quinientos ejemplares del trabajo de que es autor el Dr. Isaac Ganón, titulado: "Municipalización de servicios públicos".

2º — Comuníquese a la Oficina Jurídica y pase a la Dirección de Proveeduría y Almacenes a fin de que curse los trámites sobre la impresión del folleto de que se trata.

GERMAN BARBATO,
Intendente Municipal.

Miguel A. Clavelli,
Secretario.

Municipalización de Servicios Públicos

1. — PRELIMINARES

La concesión de servicios públicos es una forma jurídica ya en retroceso a principios de este siglo. Pues con anterioridad a la sanción de la ley italiana de 1903, que marca una fecha en la historia del derecho administrativo europeo, las comunas habían ya empezado a asumir la gestión directa de numerosas actividades económico-sociales de interés local, que antes se confiaban a particulares, coasociados o no en empresas, mediante el régimen del permiso o de la concesión de servicios públicos (1).

Allí donde la evolución fué más lenta al principio, como en Francia, apenas abatidos los últimos reparos puestos por una jurisprudencia adversa del Consejo de Estado, la municipalización avanzó con tal rapidez, que en poco tiempo recuperó el tiempo perdido y se puso en condiciones de entrar con otros

(1) Sin remontarnos hasta las ciudades griegas y romanas, en las cuales como es sabido, las comunas desempeñaban por sí actividades económicas importantes (en Mileto existían munipalizadas las industrias de tejidos y confecciones; en Roma, los acueductos y muchos establecimientos de baños eran municipales) en todos los países europeos, los municipios prestaban directamente servicios públicos locales como los siguientes: horno, molino, fragua, pasturas (España), barcas de pasaje, leña (Inglaterra) agua, mercados, mataderos y aún teatros (Francia).

países —como Inglaterra— en una fase contradictoria del proceso: la nacionalización de los servicios públicos. En otras partes, como España, a pesar de la favorable disposición de la doctrina y aún del Gobierno (Proyectos de Maura, 1905, y de Canalejas, 1912), los insucesos políticos de la Península retardaron el proceso de la municipalización, que encuentra su expresión actual en la Ley de Bases del régimen local, de 17 de julio de 1945.

Sin embargo, y por muchos conceptos, es en Italia donde la municipalización adquirió tan apropiado relieve, que su ley básica (sancionada en 1903, bajo el Gobierno de Giolitti) con sus reformas sucesivas, se convirtió en el modelo, que la dictadura fascista vino después a desnaturalizar.

Inglaterra, a su vez, de cuya organización municipal constituyera un lugar común afirmar "la enorme y creciente importancia del Gobierno local en la vida de la Nación", registra hoy —bajo un régimen socialista, un rápidamente declinante desarrollo de la municipalización, en beneficio del crecimiento extraordinario de las funciones del Estado, que absorbe progresivamente las más significativas funciones de la Comuna.

El momento presente es excepcional para el estudio de este fenómeno jurídico, cuyo proceso parece cumplido por lo menos en dos grandes Estados, gobernados con mayor o menor amplitud por partidos doctrinariamente socialistas. Lo cual viene a terminar de demostrar que si bien la municipalización, como la estadización, de servicios públicos es una especie de socialización, ésta no es sinónima de socialismo, aunque durante cierto período de la historia

del fenómeno, se la conozca con la denominación de "socialismo municipal".

El socialismo, como el comunismo y el liberalismo, tiene su concepto propio de la municipalización, y es lógico que trate de imponerlo allí donde prevalece políticamente, así como que sus escritores lo presenten como la solución adecuada de los problemas pertinentes. Otro tanto puede decirse del comunismo, por más que la doctrina política, más precisamente la práctica gubernativa comunista no se preste a la distinción de lo que corresponde al Estado, de lo que es competencia municipal. Y por lo que se refiere al liberalismo, debe recordarse, que han sido gobiernos de esta tendencia los más favorables al movimiento municipalizador: en Italia con Giolitti, en España con Maura, en Inglaterra mismo, con el Partido Liberal, tonificado por la doctrina fabiana; e incluso en el Uruguay, ¿por qué no decirlo?, donde la reforma integral del Estado, Administración Central y Municipios, se ha efectuado bajo un régimen de gobierno liberal, inspirado en soluciones de justicia social.

Asimismo, hay que destacar que aún bajo regímenes de fuerza, consigue la municipalización cierto grado de desarrollo; lo prueba su persistencia, aunque desnaturalizada, bajo el régimen fascista, y la reforma de los gobiernos locales bajo el falangismo, en España, cuya Ley de Bases prevé un amplio margen de municipalización.

La conclusión que se extrae de las comprobaciones precedentes, o sea, la existencia, según diversos grados de extensión y de intensidad, de la municipalización, bajo los más opuestos regímenes políticos, es la relativa autonomía del fenómeno, con relación a las doctrinas básicas de dichos regímenes. Fenóme-

no político, la municipalización lo es también económico, jurídico y social en el sentido más comprensivo del término. Lo cual excluye que se le pueda explicar debidamente, en todos sus aspectos, enfocándolo tan sólo desde uno de los ángulos posibles, el político en este caso.

La municipalización es un fenómeno social complejo, como todos los de esta especie. Su génesis, desarrollo y finalidad está en la estructura social misma. Es lo que explica su aparición e imposición en todas las sociedades organizadas en comunas o municipios, cualquiera sea el régimen político imperante en el Estado. Hay, desde luego, regímenes más o menos favorables al desarrollo de la municipalización, pero ésta se da en todos, pues su razón de ser no está en determinado régimen político o doctrina económica, sino en las necesidades mismas de la vida social que se manifiesta en las comunas o municipios.

Carece de importancia determinar la naturaleza del fenómeno en sí, o sea establecer si se trata de un hecho orgánico o puramente funcional, pues en la realidad, la municipalización se da ya con la creación de órganos o entes especiales, provistos de autonomía administrativa y financiera, en grados de intensidad variables, ya con la adaptación orgánica de estructuras administrativas preexistentes, ya simplemente con la diversificación funcional de la institución municipal misma.

En cambio, es muy importante examinar la naturaleza y significación económico-financiera, política, jurídica de la municipalización, desde que los efectos de su realización se advierten con particular intensidad en dichos sectores de la comunidad.

Todavía una última aclaración: no siempre que

se da el ejercicio por el Municipio de una función de interés municipal, hay municipalización. Hay un método tradicional de la administración, para encarar y resolver los problemas de su incumbencia, que viene por otra parte impuesto por la naturaleza misma de aquellos problemas; así, por ejemplo, el arrendamiento a un particular, de una finca del dominio privado de la comuna, es una operación administrativa, de interés municipal, pero cuya realización no entraña un problema de municipalización. En cambio, ese mismo acto jurídico del arrendamiento, como operación que integra un plan de construcción y distribución de viviendas populares, sí entraña un problema particular de la municipalización del servicio público comunal correspondiente.

Lo que peculiariza, además, la municipalización, es la modalidad misma de su aplicación. Muchas de las funciones que ahora son objeto de la municipalización son o han sido el objeto de la actividad comunal en ciertas partes del mundo civilizado: dehesas, panificación, transportes, baños, etc. Pero la antigüedad de su ejercicio, la transmisión por generaciones de los instrumentos y aún de los oficios, ha creado en su favor un título de naturaleza y una presunción de capacidad que no rige para aquellos Municipios que lo asumen actual o recientemente.

La difusión de ciertas doctrinas económicas ha hecho el resto. Los adversarios de la municipalización la identifican con las ideologías que reputan más desfavorables al interés público; y recíprocamente. Tanto de una como de otra parte, no suele advertirse la relativa independencia del hecho, de sus interpretaciones doctrinarias.

2. — FUNCIONES MUNICIPALES

En términos más amplios, las funciones —mejor dicho, las competencias— municipales, se ordenan en torno a uno de estos dos principios fundamentales:

1) La autoridad local puede realizar todo aquello que considere necesario para el bien de la comunidad, siempre que ello no esté expresamente prohibido por la ley, o atribuído por ésta a alguna otra autoridad.

2) La autoridad local, no puede hacer nada que no le haya sido previamente autorizado por la ley.

Un tercer principio, sería el consagrado en la Unión Soviética, puede enunciarse diciendo que cuando por ley no se han encargado ciertas materias a las autoridades locales, ellas pueden ser resueltas por cualquer autoridad superior a éstas (2).

Alemania pasa por ser el ejemplo más sobresaliente del primer principio, y Gran Bretaña del segundo; de ahí que los alemanes afirmen que, por esa razón, el gobierno local autónomo existe en su país y no en la Gran Bretaña. Empero, como bien lo destaca Harris, hay en Alemania tantas restricciones al principio, que ésa afirmación no puede sostenerse.

En Francia, por la ley de 1884, "le Conseil municipal "règle, par ses délibérations, les affaires de la Commune" (Art. 61), lo que la incluiría entre los

(2) C. Montagu Harris: "Comparative "Local Government" - London, 1948 - Pág. 76. - En realidad, no se trataría de un tercer principio, sino de una variante del segundo.

regidos por el primer principio; sin embargo, el "Conseil d'Etat", conociendo por vía de recurso, ha interpretado el término "asuntos" ("affaires") de modo tan restrictivo, que en la práctica ha reducido los poderes de la Comuna, como si éstos fueran regidos por el segundo principio. Las vicisitudes de la municipalización de servicios en Francia, la constituyen así en la experiencia más ilustrativa al respecto, tanto por lo que concierne a dicho país, como por la influencia que su legislación y su jurisprudencia han ejercido sobre el derecho de otros países, entre ellos el nuestro.

Una cuestión conexa con la precedente, es la que se refiere a la extensión de los poderes, o facultades reconocidos a los municipios, cuyas funciones se organizan de acuerdo con el segundo principio.

Un aspecto muy importante de este problema será examinado en el capítulo destinado a las bases jurídicas de la municipalización; es el que se refiere al principio de especialización. Aquí, nos limitaremos a recordar las reglas usuales de interpretación de los poderes municipales, adoptada por el Juez Dillon con relación al sistema americano de las Cartas. Este sistema se corresponde con el citado principio, según el cual el Municipio puede realizar solamente las funciones que le han sido atribuídas expresamente por la Legislatura del Estado, de la que depende por lo tanto, no ya la extensión o restricción de los poderes necesarios para cumplirlas, sino aún la vida misma del Municipio, que puede ser abolido, y sustituído o no por otra forma de gobierno y administración locales.

De acuerdo con las reglas de Dillon, las corpo-

raciones municipales disponen de los siguientes poderes:

a) Los concedidos de modo expreso;

b) Los que clara y necesariamente están implícitos en los precedentes;

c) Los que sean esenciales, o indispensables, para el cumplimiento de los fines declarados de la corporación. (3).

Aparentemente, las posibilidades de expansión de los poderes municipales, por vía de interpretación jurídica, son muy limitadas, desde que la norma expresa establece el criterio y el alcance de esa interpretación. Sin embargo, pocas veces las reglas son tan extremadamente rígidas, que no permitan extender, ampliándolos moderadamente, los poderes implícitos de la corporación. Entendiéndolo así, la jurisprudencia norteamericana ha franquedo el paso a una interpretación discrètamente expansiva de los poderes del Municipio, de la que han redundado positivos beneficios para la atención de los numerosos servicios públicos a su cargo.

Es obvio que ni siquiera con esta posibilidad de expansión contarían los municipios cuyas funciones están organizadas conforme al llamado tercer principio, pues con respecto a ellos rige la legalidad estricta sobre los cometidos asignados expresamente, estándole reconocida a los organismos "superiores" de la Adminstración Central, la capacidad de efectuar los servicios que podría realizar el municipio por virtud de los poderes implícitos en su

(3) V. Rowe: "El Gobierno de la cuidad y sus problemas". Madrid, 1914; pág. 163.

ordenamiento jurídico. Como negación de las potestades jurídicas de una persona de derecho público, de origen espontáneo y desarrollo natural como es el Municipio, no se puede pedir nada más estricto, ni totalitario.

En los sistemas municipales organizados conforme al primer principio, no se plantea ningún problema de interpretación sobre los poderes ejercitables por la Comuna, sobre materias municipales. Sea conforme a la costumbre, fundada o no en Carta, Fuero u otro instrumento de reconocimiento, de antiquísima data, sea conforme a disposiciones expresas de la Constitución (como es, dicho sea de pasada, el caso jurídico de nuestro Municipio), la Comuna rige ciertamente por sus propias decisiones, todas los asuntos de naturaleza y de interés locales, con las atribuciones y limitaciones existentes, "mutatis mutandis", para los asuntos de interés nacional a cargo de los órganos legslativo y ejecutivo, más las restricciones y prohibiciones establecidas a texto expreso en la Constitución y las leyes. (4).

---

(4) Una impresión adecuada del alcance y limitaciones de las atribuciones municipales en materia de carácter local (departamental, entre nosotros) se recibe de la fundada vista del Dr. M. Romero ex-Fiscal de Corte y Procurador General de la Nación, pronunciándose sobre la procedencia del recurso de inconstitucionalidad de las leyes contra los Decretos (que son leyes departamentales) sancionados por la Junta Departamental y promulgados por el Intendente. (Ver juicio: "Municipio de Montevideo c. Juan J. Brito del Pino", registrado al Fº 459 del L. 2, en el Juzgado Ldo. Nal. de Hacienda y lo C. Administrativo de 2º turno).

La Constitución vigente recoge la tesis defendida por el Dr. Romero, al disponer, en su art. 160, que los decretos de los Gobiernos Departamentales, que tengan fuerza de ley en su jurisdicción, podrán también ser declarados inconstitucionales con sujeción a las normas en ella establecidas con respecto a la ley ordinaria.

PARTE PRIMERA

Bases de la Municipalización

PARTE PRIMERA

BASES DE LA MUNICIPALIZACION

Como todo fenómeno social complejo, la municipalización debe ser analizada en sus condiciones básicas, las cuales son, principalmente, aunque sin afirmar precedencias ni jerarquías entre ellas, económicas, políticas, jurídicas, culturales, entendidas en el sentido propio, restrictivo, de cada palabra.

1. — BASES ECONOMICAS

Según las doctrinas, el fenómeno municipal en sí y en sus elementos básicos, que también podríamos denominar condiciones, es interpretado de modo diferente. Así, en lo que se refiere a la significación económica de la municipalización de servicios públicos, los partidarios de la economía clásica, liberal, ven en ella ya la sustitución de una forma de cambio por una de producción directa, ya la adopción por parte del Municipio de la forma de producción sin pasar por la de cambio. Los partidarios del socialismo marxista, en vez, la consideran una transferencia de los medios de producción, de la propiedad privada a la propiedad colectiva; otros, por último, que combinan los principios de la primera con la técnica de la segunda, ven en la municipalización, una garantía social del disfrute individual de bienes y servicios públicos.

Los datos de la realidad que condicionan el fenómeno de la municipalización son, sin embargo,

los mismos para todas las doctrinas; su interpretación doctrinaria, repetimos, es lo que varía. Para los países europeos estudiados — Italia, España, Inglaterra y Francia — e indirectamente para el nuestro, que como otras naciones latino americanas ha legislado y organizado sus administraciones bajo inspiración de dichos modelos extranjeros, esa realidad está constituída, económicamente, por la sociedad industrial del siglo XIX, basada sobre la propiedad privada de los medios de producción, la actitud prescindente del Estado en todo lo que no comprometa sus "funciones o servicios primarios" (policía interior, defensa exterior, justicia), y la formación de una clase social, creciente en número y carente de otros recursos que no sean los de su trabajo, arrendado o vendido por ínfima paga a los detentadores de aquellos medios de producción, con otras palabras, la aparición y crecimiento de las *masas*.

Para la Economía teórica, la sociedad es un campo experimental apropiado a la actuación de las fuerzas económcas en régimen de libertad completa, absoluta: los dueños de los medios de producción, o capitalistas de la tierra o del dinero, y los trabajadores, dueños de la fuerza de sus brazos o las iniciativas de su inteligencia. Aquellos, se mueven por ánimo de lucro, ó deseo de realizar un provecho creciente; estos, por el de obtener el mayor precio por sus servicios, ya que carecen de bienes materiales que sean medios de producción.

Se sabe muy bien, al punto de que nadie lo discute ya, que ese esquema, aparte de falso, ha sido funesto; pero que, no obstante, sirve para explicar con cierta simplicidad, el movimiento económico-social general, y algunos fenómenos de esa índole

en particular, entre otros el de la socialización de bienes y servicios, de que es un aspecto la municipalización.

En efecto, en una sociedad económicamente justa, los bienes y servicios que son medios de producción, no son de nadie, es decir, pertenecen a todos: se eliminan los privilegios de una clase poseedora, se valoran justamente los frutos del trabajo físico y mental, el provecho deja de ser el móvil de la empresa industrial socializada, y la economía de aquellos medios de producción socializados es dirigida de acuerdo a un plan cuya finalidad es la de adaptar las fuerzas productivas a las necesidades del consumo.

Desde luego, que este último esquema es también ficticio; ficticio y mesiánico. Pero la verdad no se halla, aquí tampoco, en un justo medio también ficticio e irreal, que no se sabe cómo componerlo, salvo literariamente.

Lo que es real, y por lo tanto auténtico y base para una acción verdadera, es que de todos aquellos bienes y servicios que son medios de producción, algunos se prestan a la socialización, sea por vía de estatización, sea por vía de municipalización. Entonces y con relación a esos medios de producción, es posible formular la teoría de su aprovechamiento social por todos los habitantes del Estado, o por los del Municipio.

Las doctrinas socialistas ponen el acento en las condiciones económicas propias del desarrollo capitalista y su sustitución por formas colectivistas. Como la municipalización implica el pasaje de medios de producción de la propiedad privada a la propiedad colectiva, las condiciones económicas de

dicho pasaje son las mismas de toda socialización; la más importante, según los socialistas, es la *concentración capitalista,* o sea la reunión de los medios de producción en manos de un número relativamente pequeño de grandes empresas, mediante la *centralización,* es decir, la absorción de las pequeñas empresas capitalistas por las grandes, poseídas en muy pocas manos. Este requisito fué enunciado por Carlos Marx, y en algún país, en cierto momento de de su historia económica, se dió el fenómeno; pero está lejos de ser generalmente verdadero, sobre todo en el país que pasa por ser el ejemplo de la revolución socialista; nos referimos a la U. R. S. S., donde el pasaje al colectivismo se hizo antes que la sociedad alcanzara un gran desarrollo capitalista.

Gran Bretaña parece ser el ejemplo más claro de socialización colectivista: país capitalista por antonomasia, las empresas de este tipo alcanzaron allí cierta concentración privada y semipública, antes de procederse a las nacionalizaciones por el gobierno laborista: transportes, electricidad, gas, cables, carbón y últimamente el acero.

Empero, los Estados Unidos, país también definidamente capitalista, de estructura biosíquica afin al Reino Unido, con cierto grado de concentración y centralización capitalistas, no da señales de entrar o prepararse a entrar en el pasaje que conduce a la socialización de los medios de producción.

Algo, pues, si no todo, falla en la doctrina de la socialización socialista, por la convergencia exclusiva o principal de las condiciones materiales del proceso. Se ha visto que la socialización se produce con concentración capitalista (Reino Unido) o sin ella (U. R. S. S.), pero siempre que gobierne un

régimen socialista; de donde, surge la conclusión que debe buscarse en los factores políticos, o mejor, en sus fuciones de este carácter, la dinámica de la socialización. La socialización viene por lo tanto a presentarse como una técnica de gobierno económico que no es tampoco exclusiva del régimen político socialista, pues la han adoptado gobiernos no socialistas.

Es falso, entonces, que toda socialización deba ser socialista, porque aunque es verdad que las condiciones políticas juegan su influencia en la socialización, ellas también responden a leyes, como la economía. La conclusión verdadera, que se impone, es que en la estructura genaral de la sociedad, es donde deben buscarse las condiciones del proceso de la socialización, y de la municipalización en particular.

Señalemos de paso el error dialéctico, que consiste en tomar el resultado del proceso por una de sus condiciones; y todavía, un corolario del anterior: creer que no hay socialización, sino cuando ella se efectúa en régimen socialista. Lo prueba históricamente, la socialización de bienes y servicios que son medios de producción, en sociedades ya remotas como Grecia, Roma, y las ciudades medievales. En puridad, hay socialización todas las veces que la producción de ciertos bienes y servicios de interés general, es asumida por la sociedad misma, organizada políticamente en Estado o Municipio, aunque el régimen que las gobierne no sea socialista.

La socialización así entendida, según su más amplio sentido, se la encuentra realizada en países de grande o pequeño desarrollo capitalista; y también en aquellos que se encuentran en la fase alta

o tardía de la agricultura. Ello se debe, repetimos, a que la socialización tampoco es un fenómeno exclusivamente económico.

Ahora bien, si la concentración capitalista no es la condición determinante de la socialización, es innegable que, producida, ella facilita mucho el pasaje característico de este fenómeno: la transferencia en bloque, de los medios productivos de la propiedad privada a la propiedad pública. Pero no hay que confundir lo que se da o existe para la mayor facilidad de los procedimientos, con las condiciones estructurales del fenómeno mismo.

Otras condiciones del desarrollo capitalista: su tendencia al monopolio, su impersonalización, su gravitación nacional, sus repercusiones y alianzas internacionales, etc., con ser importantes, influyen todavía menos visiblemente sobre el fenómeno de la municipalización, cuyos efectos están circunscriptos localmente. Es más notoria y avasalladora la influencia del desarrollo económico del Estado, que absorbe bienes y servicios municipales con que sostener su actividad creciente; pero esta acción plantea problemas políticos más significativos que los económicos.

Importante, dentro de lo económico, son los métodos de la actividad económica privada, que al capitalismo industrial elevó a su más alto grado de adelanto. Como la socialización debe asegurar una productividad mayor que la del capitalismo, evitando sus errores, corrigiendo sus defectos y suprimiendo el desorden derivado de la concurrencia, debe superar aquellos métodos y adiestrar al personal encargado de aplicarlo para el mejor resultado social. Tendrá, de consiguiente, que utilizar los méto-

dos de la industria y del comercio, ampliar los cuadros de la burocracia administrativa, emplear los especialistas en dirección de empresas. En un orden ideal de cosas, esta preparación debiera ser anterior a la absorción de las empresas existentes; pero no es imposible, ni muy difícil lograrla con posterioridad a ese evento.

Las observaciones precedentes hallan su más autorizada confirmación, en el movimiento contemporáneo de la nueva Economía, fundada, justamente, en la crítica del colectivismo.

En este grupo figuran economistas europeos de la talla de Hayek, Robbins, Röpke, Mises, Eucken; y aunque este último haya comprometido sus opiniones científicas en participaciones ideológicas, sus conclusiones permanecen en pie, por virtud del estudio de los hechos económicos y los razonamientos que le sirven de base (5).

Eucken ha visto que el problema central de la nueva Economía es el de la dirección u ordenamiento de los hechos económicos, los cuales no se desarrollan y operan por sí mismos, sino dentro de un marco político - jurídico. La idea pues — tan cara al marxismo — de una "estructura" o "base económica" que opera y se desarrolla de por sí, a su servicio es abstracta y sin realidad objetiva.

Ahora bien, y para lo que nos interesa, Eucken señala bien que mientras la economía de mercado

(5) "Cuestiones fundamentales de la Economía Política", (trad. esp.). - Madrid 1946.

es un sistema de coordinación, la economía centralizada (tipo socialista, valga el ejemplo), es un sistema de subordinación. En la primera, las empresas se coordinan en base a los precios y la demanda del consumo; en la otra, la existencia de un plan centralizado opone a esa voluntad de los consumidores, la voluntad del gobierno, que destruye la coordinación, subordinando las empresas a su órdenes y reprimiendo cualquier reacción del mercado como un acto de sabotaje.

La conciliación de ambos sistemas, en puridad, es una ilusión: en toda situación mixta, cada uno de los sistemas tiende a eliminar totalmente al otro; sobre esto, como sobre la valoración de los dos sistemas tipos, no puede caber discusión, aunque cabría observar que Eucken recalca con mayor intensidad los defectos del dirigismo oficial, centralizado, y disimula los del dirigismo privado (de los trusts y cartels, monopolistas), tan funesto a la coordinación como el primero. Es obvio, por lo demás, que Eucken tiene en cuenta solamente la realidad económica europea, y el plexo económico "in integrum".

Sus observaciones, sin embargo, son aprovechables en nuestro estudio: 1) En lo que se refiere a las dificultades que crea el sistema mixto en la explotación de los servicios públicos; no cabe, en esta actividad la concurrencia pública - privada. 2) En lo que atañe a las características del sistema que debe sustituír a las experiencias capitalista y socialista, ni liberismo ("laisser faire"), ni colectivismo: un sistema institucional de libertad protegida y garantizada bajo leyes, fruto de la independencia y la cooperación de todos a los fines del progreso

técnico y económico, al incremento universal del bienestar, y la realización de la justicia social.

La socialización en países como Inglaterra y Francia, ha venido haciéndose, a partir de la última trasguerra, de acuerdo con la doctrina socialista profesada por sus respectivos gobiernos. Tanto el movimiento socializante como los principios que la informan, constituyen, sin embargo, una novedad en dichos Estados; pues la municipalización comenzó en ellos como en Italia y España, al amparo del régimen liberal. La teoría de la municipalización de servicios públicos, forme o no parte de un plan más vasto de socialización, es, pues, de raíz liberal; por extraña que pueda parecer al lector desprevenido.

Cierto es, por otra parte, que los municipios empezaron a socializar servicios públicos antes de que se formulara la teoría de la municipalización, y aún antes de que tomaran cuerpo las doctrinas que habrían de informarla teóricamente. Pero no es menos cierto que, cuando ella se formula, son las ideas liberales las que adaptándose a las circunstancias sociales del momento, gobiernan las actividades económicas de los municipios, y abren el paso a las nuevas concepciones socializantes.

Liberal o socialista, la municipalización convierte al Municipio en *productor* de los servicios públicos. Esa producción se efectúa a determinado costo, cuyo importe deben adelantar aquellos que componen el Municipio, habida cuenta de su capacidad contributiva. "Una producción entonces, se llama municipal, cuando el hecho de procurarse los productos de la misma se verifica repartiendo su

costo entre toda la municipalidad" (6).

Montemartini estima, además, que el objeto de la municipalización es "obtener ciertos productos a un precio unitario más bajo que aquel que se podría obtener si se recurriese a productores privados que trabajasen en condición de libre concurrencia". En lo cual no estamos de acuerdo, pues la municipalización ha tenido y tiene siempre una finalidad social, que repercute necesariamente en el precio de costo como en el de venta de los productos. Así, por ejemplo, el municipio puede verse obligado a mantener todo el personal de una fábrica, aún cuando el mismo volumen de producción puede ser obtenido con un número menor de obreros y empleados; o vender sus productos a un precio público, menor que el teórico del mercado en régimen de libre concurrencia, por debajo o no del precio de costo, o sea con pérdidas, o aún distribuírlo gratuitamente.

Aquella finalidad social da a la municipalización su verdadera razón de ser: la producción de los bienes y servicios necesarios o útiles a la comunidad, sin consideración a los resultados económicos lucrativos de la misma.

Es lo que pasa también, cuando el Municipio, en vez de asumir directamente la producción de los bienes y servicios, para distribuírlos socialmente, recurre al cambio, comprándolos en el mercado; o también, para obtener beneficios sociales, subvenciona, otorga franquicias o de otro modo favorece a

(6) G. MONTEMARTINI: "Municipalizzazione del pubblici servigi" - Milano, 1902 - pág. 47. Hay 2ª edición (Milano, 1917), y traducción española - Barcelona, 1909.

las empresas privadas productoras de aquellos bienes y servicios de interés social.

Un problema de política económica subyace en este punto, cuyas respuestas son explotadas ideológicamente por los partidarios y adversarios acérrimos de la municipalización, y es el siguiente: "¿Es más conveniente, o mejor dicho, es más económico el ejercicio directo por parte del Municipio, de una industria que ofrezca productos aptos para satisfacer ciertas necesidades, o es preferible que el Municipio se provea, recurriendo a empresarios privados, de la cantidad necesaria de aquellos productos?" (7).

La respuesta no puede ser simplemente afirmativa o negativa. Pues tan funesta es la tesis de la "municipalización por la municipalización", como la que la rechaza sin distinciones. El criterio debe ser aquí, el que con sencillez no carente de alguna vaguedad, denomina Montemartini "el principio de la *relatividad,* del caso por caso" (8), a que se arriba tras estudiar las condiciones específicas de la industria, las necesidades comunales de su socialización, las leyes económicas que la rigen, el momento político, etc., en un palabra, las condiciones financieras de la operación.

Pues este es otro de los problemas económicos que plantea la municipalización, muy vinculado por lo demás con los factores políticos y jurídicos. ¿Se desea hacer de la empresa municipal un organismo fiscal, o un organismo económico, en beneficio de ciertas clases de usuarios o consumidores? "A prio-

(7) MONTEMARTINI, op. cit. parág. 47.
(8) Introducción a la edición española, parág. 2.

ri", no puede aceptarse o rechazarse uno u otro de dichos organismos. La institución de empresas u organismos fiscales ha resultado ser un medio de evitar nuevas cargas tributarias y de socializar ganancias antes lucradas por particulares; y los organismos económicos, como el mencionado, no siempre pueden instituirse, por faltar el respaldo financiero para sus actividades, que se realizarán previsiblemente con pérdidas.

La empresa municipal — esto es, el Municipio considerado económicanmente — no puede juzgarse aislando sus diversas manifestaciones, sino teniendo en cuenta su unidad de conjunto; muchas veces, la municipalización de una industria, un servicio, un comercio, depende menos de estas actividades consideradas en si mismas que de aquellas otras ya existentes, con las que formará un haz, las que le asegurarán su estructura y funcionamiento regulares en el conjunto. En consecuencia, el costo de un servicio determinado, no habrá de calcularse como si ese fuera el único a prestarse, sino en sus relaciones con los demás servicios. Aún en los casos de creación de un ente o hacienda especial para la prestación de ese servicio, o de destinarse partidas presupuestales fijas, con creación o no de un fondo permanente especial, la vinculación con los demás servicios y la actividad general del Municipio es evidente e... inevitable.

Yendo todavía más profundamente en el análisis, se ve bien que el Municipio no es, ni puede ser, un productor como los particulares. Financieramente considerado, el Municipio es, como el Estado, un distribuidor de la renta pública; y en la municipalización se ve bien claro como se in-

vierten en la producción de bienes y servicios públicos, las sumas detraídas por concepto de empréstitos y de tributación (impuestos, tasas, contribuciones especiales). La Economía, tal como se la entiende teóricamente, comprende en sus leyes, tan solo parcial, y a veces supletoriamente, la actividad comunal en la producción, distribución y consumo de bienes y servicios. La Finanza, a su vez, es en parte economía; pero lo que la caracteriza son los medios jurídicos de que están dotados los órganos financieros del Municipio, y que le permiten obtener resultados, allí donde le Economía pura, la economía del mercado, no los prevé, o los prevé negativos.

En que el Municipio, como empresa pública, debe abordar la satisfacción de necesidades colectivas, que ningún empresario privado — movido exclusivamente por impulsos utilitarios — podría tomar a su cargo, a menos de hallarla lucrativa, o que se le asegurara un buen rendimiento, mediante subvenciones, franquicias u otro tratamiento favorable. Por lo común, los adversarios de la municipalización de servicios sociales, prestados con pérdidas, se muestran favorables a la política de subvenciones, franquicias, tolerancias, aumentos de tarifas, que viene a asegurarle artificialmente, al empresario privado, la rentabilidad de su empresa. El resultado es al fin y a la postre el mismo para las finanzas locales: la inversión a fondo perdido, de sumas detraídas financieramente; pero con una diferencia, a favor en este caso de la municipalización: esas sumas son directamente invertidas en la prestación o el mejoramiento del servicio, y aprovechan directamente al usuario o consumidor, y al personal

burocrático que lo atiende. En el otro caso, van a engrosar las ganancias del empresario.

La municipalización se impone, además, en otros casos, como los siguientes:

1) Cuando se da un exceso de concurrentes en determinada industria o comercio, sin posibilidades de limitarlos a pocos, sea por procesos de concentración capitalista, sea por los de coordinación cooperativista. El precio de los productos, por causa de la multiplicación de las empresas, resulta así elevado, aunque proporcionado al costo, pues cada una de aquellas necesita cubrir los mismos gastos de producción y funcionamiento. Es el caso de la panificación, y en menos proporción el de ciertos expendios, carne, leche, etc. La asunción por el Municipio de estos abastecimientos, al concentrar la producción, suprime sumas fantásticas por concepto de inversión, mantenimiento, amortización de maquinarias, alquileres, y logra una efectiva y provechosa reducción de los precios de venta al público, *sin pérdidas financieras.*

2) Hay industrias, cuyos costos de producción, calidad de los productos y seguridad en la elaboración no puede ser controlada por los consumidores; y la libre concurrencia se ha mostrado ineficaz para lograr el justo equilibrio de la calidad y el precio módico. Es el caso de la industria farmacéutica y de la elaboración de productos alimenticios de gran consumo popular. El establecimiento de farmacias municipales, la explotación de fábricas de productos alimenticios: harinas, fideos, y otros, traerían consigo una saludable reacción por parte de ciertos industriales y comerciantes privados, cuyas actividades con relación a la salud pública pueden juzgarse con

solo tener a la vista los expedientes administrativos por violación a las disposiciones de salubridad.

3) Son conocidas las industrias, que por sus características propias, la cuantía de las inversiones que requieren y otras razones obvias, tienden al monopolio de hecho; sea porque cuentan a su favor con ciertos "derechos de preferencia", sea porque pueden concentrarse en "trusts" o eliminar la competencia aniquilando a los pequeños competidores; al eliminarse la libre concurrencia, se impide la reducción de los precios, no obstante el abatimiento de los costos. Es el caso, por ejemplo, de los transportes, sea de personas, sea de cosas, sea de semovientes. La municipalización se impone, a fin de evitar los males económicos y sociales que derivan de todo monopolio privado, y asegurar por la socialización de los beneficios, un servicio eficiente y a precio razonable.

4) Existen también ciertas actividades cuya modalidad privada de explotación las pone fuera de la posibilidad de su utilización sea por su onerosidad, sea por la falta de ahorros suficientes, sea simplemente por que los gastos vitales insumen la totalidad de los ingresos familiares. A veces, esas mismas actividades, por las circunstancias mismas en que se recurre a ellas, repercuten agudamente sobre el patrimonio de los usuarios, en los momentos que más necesarios se hacen los sentimientos de solidaridad social. Nos estamos refiriendo, en primer término, al crédito bancario, en sus múltiples formas de aplicación: pago de deudas apremiantes, gastos extraordinarios y la aspiración más largamente sostenida por las personas laboriosas: la vivienda propia.

Para aquellas necesidades, bastan a veces pequeñas sumas de dinero, otorgadas en condiciones liberales y a interés módico; para la otra hay toda una política municipal de la vivienda propia, cuyos beneficiarios sean en primer lugar los mismos funcionarios (obreros y empleados) de la comuna, y todas aquellas personas no amparadas por algún estatuto especial de previsión en tal sentido.

La creación de Bancos municipales de préstamos, sobre base pignoraticia o no, o la de Cajas comunales para los mismos fines, ya enunciados, es la solución técnica adoptada por casi todos los municipios de cierta importancia. No cabe duda que, cualquiera sea su organización económico financiera: capitales públicos, cooperativos o a base de contribuciones de los mismos funcionarios, mixtos de uno y otro, con accionariado público y/o privado, la municipalización de dichos servicios bancarios y de previsión significaría, indiscutiblemente, una excelente medida de socialización del dinero.

En segundo lugar, entran en el supuesto de las actividades consideradas en este apartado, los servicios de asistencia médica, en todas sus variedades, cuyos primeros beneficiarios pueden serlo los propios funcionarios municipales. Constituyen precisamente una actividad tradicionalmente municipal, respetadas incluso por planes de nacionalización del servicio público de salud, la fundación y sostenimiento de hospitales y asilos comunales, con funciones coadyuvantes a las que desempeñan los organismos nacionales de análoga especialización.

En tercer término, finalmente, es de considerar la municipalización de los servicios fúnebres, que requieren un reducido utillaje y una discreta inversión

de numerario para su funcionamiento. Por otra parte, pocas municipalizaciones están más preparadas que ésta, en virtud de su finalidad social y de contarse ya entre las actividades de la comuna, servicios conexos y afines con el expresado; son ya municipales cementerios y crematorios, y los transportes en general, amén de cierto servicio fúnebre de carácter misericordioso, cuyo fundamento ha cambiado con la transformación misma del Municipio, y que podría refundirse, ganando en decoro y consideración social, con los que, mediante una módica retribución, podría asumir directamente el Municipio.

2. — BASES POLITICAS

El Municipio es un organismo político, y todas las manifestaciones de su vida reflejan la influencia de las condiciones de ese carácter, imperante en la comunidad donde cumple sus funciones. Estas condiciones políticas son internas y externas, según se den en el mismo país, o en el conjunto de países que forman la comunidad internacional de naciones.

Considerados en sus orígenes históricos, el Municipio aparece como la organización política del vecindario, sea urbano, sea rural, y no solamente como un organismo del Estado, dotado de un grado de autonomía, variable según las leyes. Fundarse en esta verdad histórica y sociológica, para pretender una expansión exagerada de los poderes municipales, no parece razonable; pero tampoco lo es, olvidarse de esa verdad, para pretender una contracción de sus facultades, y hacerla un mero ejecutor local de los mandamientos estatales; dicho con otras palabras, para hacer del Municipio, un organismo *administra-*

tivo, y no reconocerle su carácter de *político* y *administrativo* a la vez.

La Constitución del Estado contiene las bases de la organización política de la sociedad; puede decirse que es la fórmula de la situación momentánea, contingente, de las fuerzas políticas imperantes en el momento de su adopción. Esas fuerzas, que son ante todo sociales, se manifiestan normalmente a través de los partidos políticos, cupiendo sin embargo, en algunos países, la posibilidad de exteriorizarse políticamente, por medio de asociaciones accidentales, transitorias, con fines puramente locales (pactos, uniones vecinales, etc.).

La organización política reglada constitucionalmente reserva a las comunidades locales un *gobierno* y *administración* propios, dotados de funciones ejecutivas y legislativas en materia municipal, dentro de un margen de autonomía, según los principios expuestos en el capítulo respectivo de este trabajo. A pesar de esta comprobación de hecho, de base textual expresa, casi unánime, pues las excepciones no hacen sino confirmarla, hay quien pretende presentar al Municipio como pura administración, despojándolo de todo carácter y significación políticos. No obstante, como pasamos a verlo, resulta muy difícil una teoría industrial o administrativa *pura* del Municipio, pues éste ha sido y es un órgano primario de vida política.

Por más exactitud, otros autores pretenden distinguir una doble naturaleza del Municipio: la corporación pública, de la cual las personas componentes son los ciudadanos, y la corporación industrial, de la cual los ciudadanos serían "accionistas". Todavía otros, como Montemartini, al rechazar esta dis-

tinción, afirman que toda función política es al mismo tiempo función industrial, y todo organismo político es una empresa industrial. Con otras palabras "el Municipio es una empresa política, una empresa que tiene por fin repartir coactivamente, entre todos los miembros de la municipalidad, los costos de algunas producciones (obtención de bienes o servicios" (9).

La confusión, si así puede calificarse, que se observa, proviene del hecho que la persona (en sentido jurídico) que realiza las funciones de gobierno y administración, entre las que se incluyen las industriales, es la misma. Desde el punto de vista doctrinario, el Municipio (y en su caso el Estado) aparecen creados para la realización de cierto tipo de funciones, con respecto al cual los demás aparecen en un plano secundario.

Por eso, las bases políticas de la municipalización deben estudiarse, a nuestro juicio, relacionándolas con la estructura social del medio que se considera, pues en lo político se traduce todo aquello que directa o indirectamente significa distribución y ejercicio del poder en la dirección de la sociedad. En el caso de la municipalización, que es un fenómeno parcialmente político, es preciso entonces examinar el hecho mismo de la distribución del poder: clases o grupos gobernantes, y de los agentes encargados de su aplicación concreta: la burocracia. Es lo que nos proponemos exponer rápidamente, teniendo siempre en cuenta, como punto de referencia mental, la realidad social y política observada por nosotros directamente.

(9) Op. cit., pág. 47.

La condición política esencial de la municipalización de servicios públicos es la conquista y ejercicio del poder político; pero se puede también llegar al mismo fin por las diferentes maneras de coparticipación en el poder, los compromios y transacciones" ("do ut des") políticos. Pero es obvio que una municipalización lograda por estos procedimientos, no reviste la misma significación que la alcanzada en base al cumplimiento liso y llano de aquella condición que se reputa políticamente esencial.

La historia de la municipalización muestra ejemplos de una y otra posibilidad; y la sociología del fenómeno nos enseña cómo ella depende de la situación y relaciones recíprocas de las fuerzas sociales y políticas (clases, partidos) en el interior del país, y de la posición e influencia internacionales de las ideologías (liberal, socialista, comunista) que las informan.

Los medios de la conquista del poder, son, como siempre, los mismos: revolución o sufragio universal. Los países que en la actualidad representan ambos extremos, en el plano de la socialización integral, son la Unión Soviética y el Reino Unido. En materia de municipalización de servicios, que es socialización restringida, parece que no caben sino los procedimientos evolucionarios, es decir, los del sufragio más o menos universal; excepto, claro está, cuando se produce en el seno de un proceso amplio de nacionalización, o sea de socialización integral. Pero entonces, la municipalización queda tan dominada por las proyecciones del fenómeno en su más vasta escala, que las más veces, como lo revelan los casos del Reino Unido y la U.R.S.S., los Municipios son

los primeros en sufrir las restricciones sobre las que se funda el plan de las nacionalizaciones.

La municipalización objetivamente tal, sin las contaminaciones ideológicas que la modifican cuando se efectúa en el seno de un proceso de socialización totalitaria, es la que se ha realizado dentro de regímenes liberales y progresistas, esto es, orientados hacia el logro de una estable armonía entre el respeto de las libertades y las garantías de la justicia social.

La vida política de una sociedad recibe las influencias que fluyen del funcionamiento de su estructura. Los partidos reflejan, sin total exactitud, dentro de un margen oscilatorio apreciable, la constitución de la sociedad, y puede decirse, también con aproximación, que gobiernan no los partidos, sino las clases sociales que reflejan sus inquietudes y sus ambiciones en los programas partidarios. Otras veces, si no son las clases sociales, son los grupos de intereses —asociaciones para fines diversos: protección, fomento, defensa de actividades privadas, casi todos de contenido económico,— los que influyen a través de la acción política desarrollada por los partidos en el gobierno o en la oposición.

Montemartini atribuye el interés por este punto, a la difusión de la doctrina del materialismo histórico, introduciendo el principio de la lucha de clases. Pero es necesario no magnificar, tampoco aquí, el influjo de una doctrina que no hace sino expresar, exagerándolo, lo que ha sido y es el juego normal de la historia social-política, también subrayado por doctrinas e ideologías adversas.

Con estas reservas, podemos admitir las conclusiones que surgen del hecho que los partidos en el poder o en la oposición, representan una política que es técnica del logro de ventajas para las clases o grupos a que pertenecen sus dirigentes o líderes.

1. — *Las necesidades de clase, consideradas como necesidades públicas.* — Cada clase social, que forma parte de un Municipio —dice Monemartini— tiene tendencia a hacer que se declare necesidad pública, o sea necesidad a la que se ha de atender, obligando a la colectividad a soportar el costo de su satisfacción, aquella necesidad que es propia únicamente de la indicada clase social (10).

Un partido conservador procurará, por ejemplo, satisfacer antes que otras las necesidades estéticas de la población, construyendo avenidas, formando jardines, sosteniendo bandas de música, academias de arte, etc., con lo que demostraría una subestimación, o estimación secundaria de otro género de necesidades, menos prosaicos pero más efectivos, como los de alimentación, vestido, vivienda, que constituiría la preocupación de los partidos populares o progresistas, si alcanzaran el poder.

2. — *La repartición de los costos.* — Toda clase social, actuando en el gobierno y administración de la Comuna, tratará de cargar la mayor parte del peso de los gastos públicos sobre las demás clases, reduciendo al mínimo su propia tributación (11).

Un gobierno municipal conservador, terrateniente, descargará el peso de la imposición sobre las clases pobres y medias, mediante gravámenes al

(10) Op. cit., parág. 244.
(11) Op. cit., parág. 245.

consumo y a las transacciones mobiliarias; por el contrario, uno popular o progresista, gravará de preferencia las propiedades y transacciones inmobiliarias; etc., etc.

La industrialización movida por los particulares ha venido a modificar un tanto esta situación, trayendo al campo político-fiscal la oposición del capital financiero al capital territorial, con las consecuencias recíprocas que son de prever.

Ahora bien, esto es demasiado esquemático. Si las necesidades públicas son a corto o largo plazo perentorias, esto es, determinantes de los modos y formas de su satisfacción, resulta indiferente cuál sea el partido, y tras de éste la clase o grupo social, que ocupa el poder. Es lo que enseña la experiencia: en Italia, el gobierno liberal de Giolitti consagró definitivamente la municipalización que venía desarrollándose bajo las administraciones conservadoras precedentes; en Francia, socialistas y conservadores a una, liquidaron los obstáculos puestos por el Consejo de Estado a la municipalización; en Gran Bretaña, el gobierno de coalición que sucedió al primer Gabinete laborista de Mac Donald, respetó la iniciativa de H. Morrison sobre la socialización de los transportes; en España, finalmente, monárquicos y republicanos impulsaron la municipalización, con leves diferencias de doctrina.

Por lo que se refiere a la financiación de los servicios municipalizados, no debe perderse de vista que ella se hace, en parte al menos, por los mismos usuarios, o beneficiarios, contribuyendo el Municipio (o el Estado, en su caso) por el resto. Que por virtud de esta eventual contribución de los económicamente pudientes, por vía de tributación, se afirma la se-

gunda conclusión anotada, sobre la selección del contribuyente, es también relativo, pues también hay límites para la imposición, y razones de oportunidad, comodidad y disponibilidad, que eventualmente determinan la elección de una fuente diferente de aquella que se elegiría por razones ideológicas, o doctrinarias.

En síntesis, nosotros creemos que de los problemas políticos, el que realmente interesa a los fines de la municipalización, es el que presenta la efectiva consagración de la democracia en el gobierno y la administración locales. Democracia que se traduce: en la apreciación de cuáles son las verdaderas, reales necesidades públicas, y con la colaboración activa de los beneficiarios, los productores, los contribuyentes, las autoridades, en su satisfacción.

La reunión de todas las condiciones políticas para una correcta municipalización solamente pueden darse, entonces, en un régimen democrático-progresista que ofrezca iguales posibilidades de acceso al poder e influencia sobre los gobernantes a todos los partidos, clase, grupos, personas capaces, y las debidas garantías para la selección de las necesidades públicas a satisfacer y la distribución de su costo entre los llamados a solventarlas total o parcialmente: usuarios o beneficiarios, y contribuyentes.

LA BUROCRACIA

Considerada en sí, la democracia implica "un principio de técnica y de organización administrativa" (12), aunque su sentido personal, como el con-

---

(12) L. VON MISES: "Le Bureaucratie" - París, 1946, pág. 51.

junto de los funcionarios del Estado, el Municipio o de otro organismo público, es el más corrientemente utilizado.

El examen, aunque breve, del papel que juega la burocracia en la municipalización es, pues, forzoso: la asunción directa o mediante la creación de organismos autónomos de servicios públicos, implica ya el pasaje del personal (directores, empleados, obreros) de las empresas privadas preexistentes a la situación de funcionarios públicos, ya la incorporación, mediante nombramiento, de los agentes de servicios públicos necesarios al funcionamiento de dichos servicios.

En principio, no hay diferencias relativas a la capacidad, eficiencia, disciplina del personal, que en algunos casos es el mismo, antes al servicio de la empresa privada, ahora bajo la dependencia de un organismo público. La diferencia de "status" no debe tener su influencia sobre esos factores personales, y si en ciertos ejemplos parecen afectados, debe ello atribuirse a inevitables desviaciones de conducta, decaimiento del espíritu de trabajo y del patriotismo, en modo alguno privativos de los funcionarios públicos.

La crítica formulada a las empresas públicas, por las razones apuntadas, oculta por ignorancia o por malicia la verdadera razón de la aparente improductividad de aquéllas, comparada con la de empresas privadas preexistentes o concurrentes.

La empresa pública, aún la que persigue una finalidad económica, tiende a apartarse del sistema del beneficio, porque tiene otros fines cuya realización interesa más que la obtención de ganancias.

En la empresa privada, la obtención del beneficio es la prueba insustituible de dos hechos: a) la "bondad" del negocio, y b) la capacidad de sus directores. En el caso de la empresa pública, creada para la atención de un servicio público, la situación es muy diferente; la existencia de pérdidas no es prueba por sí sola, y normalmente: a) ni de la naturaleza, buena o mala de la actividad pública; b) ni de la capacidad de los directores, siempre y cuando se hayan alcanzado los fines para los cuales fué creado el servicio.

Las pérdidas sufridas por una empresa pública, pueden estar predeterminadas por las características mismas de la actividad a su cargo; los precios por los que contraprestan sus bienes o servicios pueden ser precios políticos, esto es inferiores a los del mercado; o sobrevenir circunstancias de encarecimiento, cuya influencia negativa se refleja en el balance de la empresa pública. Cualquiera sea el caso, el déficit será siempre colmado por el presupuesto general de gastos de la comuna (o del Estado en su caso), o sea, soportado por el contribuyente, que de este modo indirecto viene a subvencionar una empresa pública. Es, por otra parte, la hipótesis normal (13).

De todos modos, la suspensión del servicio público, por causa de pérdidas en la explotación, es inexcusable. Los ferrocarriles, tranvías, aviones, deben seguir circulando: la electricidad, el agua, el gas deben seguir siendo suministrados, etc., etc. El director de la empresa —"que no es un Jefe de em-

(13) Para algunas empresas paraestatales y públicas, se ha previsto que pueden ser sometidas a la ley comercial común, y en consecuencia obligadas a estipular concordatos con los acreedores, o afrontar la quiebra.

presa, sino un burócrata" (14)—, será juzgado, no por los resultados de la empresa, sino por el cumplimiento que por su parte haya dado a las instrucciones y demás normas del servicio, y por el logro de las finalidades habidas en cuenta para la creación del servicio público. En conclusión: la empresa pública puede "quebrar" y el director ser absuelto, si ha cumplido fielmente los deberes de su cargo.

Como bien se comprende, las pérdidas de una empresa pública no constituyen en sí, ni un elemento de juicio definitivo sobre la misma, ni una presunta razón de la inferioridad del Municipio o del Estado en la gestión de servicios públicos. (También queda en claro, que no se otorga a los directores, empleados y obreros de servicios públicos a cargo de organismos también públicos, una patente de indemnidad por su negligencia, ineptitud, desaciertos o delitos; al contrario).

Muy vinculadas a las críticas contra el papel desempeñado por la burocracia en la municipalización, son las objeciones dirigidas a poner de relieve la falta de preparación de la administración municipal, dicho en sus términos más crudos: en la presunta incapacidad material de la comuna para atender los servicios cuya explotación directa asuman (15). Son necesarias, en efecto, condiciones de habilidad y prudencia en la conducción de las gestiones, conocimiento sobre las materias, el medio y las oportunidades, todo ello en base a dotes personales,

(14) L. VON MISES: Op. cit., pág. 71.

(15) Véanse las decisiones del Consejo de Estado francés relativas a las comunas de Turcoing y Lila, en el lugar asignado al problema de la municipalización en Francia.

espíritu de empresa, afán de lucro, desarrolladas por el capitalismo especialmente en sus fases primaria y alta.

Esas cualidades, por lo mismo que son personales, y esa organización de las cosas, adecuada a la explotación directa de servicios públicos, puede muy bien darse en una comuna. Si directores faltan entre su personal, se buscan e incorporan. No existe una incapacidad estructural del municipio, ni una imposibilidad de hecho para alcanzarlo. Véase si no lo que acontece con esos servicios públicos indispensables, que las comunas vienen prestando históricamente (acueductos, alumbrado, salubridad), y los beneficios que aportan al Estado los diversos entes que componen su dominio comercial e industrial (bancos, explotaciones diversas).

A veces, las normas instituídas para el contralor y la reglamentación de las prestaciones de servicios, traban o dificultan su desarrollo, en casos que son necesarias la prontitud y la agilidad en las operaciones. El director-burócrata, a fin de preservar su responsabilidad, se atiene al cumplimiento de las instrucciones, y entonces lo que se gana en respeto a las normas, se pierde en actividad lucrativa. Quizá puedan corregirse estos defectos con el transcurso del tiempo y una mayor experiencia; o puedan, como se ha visto, compensarse con las ventajas que se obtengan en otro orden de cosas.

Asimismo, se objeta a las autoridades municipales (intendente, ediles, consejeros) desinterés o interés insuficiente en el éxito de las empresas públicas a cargo de las comunas.

Este cargo está, en la crítica y en la práctica, muy vinculado al anterior; por ello ,ahora como an-

tes, es preciso aclarar bien lo que es de principio, de lo que se sabe de alguna experiencia infeliz. En principio, no es imposible, ni muy difícil, encontrar funcionarios municipales competentes, que realicen sus tareas con dedicación y celo, aunque en épocas de crisis de valores como parece ser la presente, un cerrado pesimismo enturbie el problema de la municipalización, como lo hace con los demás problemas políticos y sociales.

Se pierde a menudo de vista, que el órgano gestor de las empresas públicas está provisto de personal político y administrativo, cuyo modo de selección y elección sigue las alternativas y vicisitudes corrientes en toda elección de representantes o mandatarios públicos. Hay, pues, una condición originaria, de ningún modo fatal o invariable, del defecto, para aquella falta de interés, celo o preocupación por la cosa pública. Mas, por los mismos, o análogos procedimientos, se eligen las más altas autoridades nacionales; y los cuerpos como los jurisdiccionales, cuando no son de elección directa, en sus más elevados cargos son fruto de designación en segundo grado, por intermedio de representantes directos del cuerpo electoral.

Por otra parte, existe siempre, en toda empresa pública, un núcleo de funcionarios técnicos y administrativos permanentes, a cubierto por estatuto de las contingencias políticas y de las veleidades de los políticos, que asegura la continuidad del servicio o de la función, y es en los hechos, las más veces, el verdadero gestor de la empresa.

La doctrina y la jurisprudencia contrarios a la municipalización coinciden en reconocer que hay cierto número de servicios que no pueden ser bien

atendidos sino por la Comuna; otros hay, además, que por dar pérdidas, deben ser asumidos por ella y explotados en base a precios políticos. Ahora bien, ¿qué diferencia existe entre estas clases de servicios, y otros cuya explotación puede ser municipalizada, en lo que dice relación con la presunta falta de interés en sus resultados, por parte de los ediles o consejeros municipales? Si existe desinterés o despreocupación por parte de éstos, las consecuencias se observarán en todos los servicios a cargo de la comuna, y sin duda serán motivo para mover los mecanismos de responsabilidad (censura, juicio político, contencioso), tanto internos como externos, con la suprema apelación al tribunal del pueblo en ocasión de las elecciones municipales.

3. — BASES JURIDICAS

La municipalización plantea una serie de problemas jurídicos, de cuya solución depende el funcionamiento regular de los servicios asumidos por la Comuna. Hoy existe ya opinión formada acerca de las objeciones a la municipalización, fundadas sobre todo en base a estos dos grandes principios:

1) El de la *especialidad* de las personas de Derecho público, excepto naturalmente el Estado.

e) El de la *libertad* industrial y comercial, sancionada por la constitución, o, en su caso, por la ley.

En el esclarecimiento de las cuestiones planteadas a propósito de estos principios, han jugado un extraordinario papel, las decisiones de la jurisprudencia francesa, a las que tendremos siempre en cuenta.

1. — EL PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD

Se expresa diciendo que las personas de derecho público, excepto el Estado, sólo pueden realizar las actividades para las cuales fueron creadas. Es decir, que en caso de omisión, insuficiencia o lagunas de la ley, o dudas en la interpretación del sentido y alcance de las facultades expresas, la persona pública no puede, ni debe actuar. Este principio es de aplicación casi indiscutida en el caso de los llamados establecimientos públicos; pero suscita, como lo veremos, fundadas reservas en lo que se refiere al Municipio. Curiosamente, como lo recuerda Mater, la doctrina de este principio surgió y se desarrolló, aplicándose a los Municipios, desde 1881, en materia de asistencia y contribuciones al culto (16), y fué extendida por el Consejo de Estado a la municipalización de servicios. (Recuérdense los casos de la farmacia municipal de Roubaix, la Cooperativa panadera de Poitiers, el médico de Olmeto).

Con respecto al Municipio sucedía, empero, una cosa bien extraña; afirmar que aquél no podía extralimitar las atribuciones legales, suponía que la ley habría definido previamente el dominio de aplicación de la actividad municipal. Ahora bien, como lo reconoce el propio Mimin, "la ley no ha definido nada; su texto es tan vago como la expresión *atribuciones legales*" misma. En la Ley Orgánica de 1884, se lee simplemente: "El Consejo municipal rige por sus deliberaciones los asuntos de la comuna". ¿Cuáles son entonces "los asuntos de la comuna?" (17).

---

(16) MATER: "Le socialisme conservateur ou municipal" - París, 1909 - pág. 570.

(17) Op. cit., pág. 70.

El Consejo de Estado, a cuya opinión se remiten los antimunicipalistas, había dicho en su dictamen de 1894: "Considerando, que las comunas no tienen de ningún modo una capacidad ilimitada y que deben, como los demás establecimientos públicos, circunscribirse al círculo de las atribuciones que le son asignadas por la ley..." Lo que equivale a compartir la tajante afirmación de Béquet, según la cual, los establecimientos públicos son creados para cumplir una función administrativa, fuera de la cual a nada tienen derecho, nada pueden y nada son (18).

Es este un problema en cierto modo análogo al que se ha planteado alguna vez con relación a nuestro derecho público municipal; el artº. 239 de la Constitución previene que "la Junta Departamental tendrá funciones de contralor y legislativas en *materia municipal*". Al parecer enumerativa, la Constitución atribuye a la ley la fijación de las competencias municipales; pero la ley Orgánica Departamental, repitiendo el concepto constitucional, adopta una redacción que no es enumerativa, sino enunciativa. Lo cual no ha sido óbice para que, llegado el caso, el legislador sustrajera de la competencia departamental servicios típicamente municipales; tal ha ocurrido, v. gr., con la estatización de la Tablada.

Mimin introduce un poco de precisión en la doctrina, cuando dice que para el Consejo de Estado, como para Ducrocq, Beudant y otros viejos juristas, no se trata de la especialidad que Planiol llama "una aplicación del principio económico de la división del

(18) "Revue générale d'administration", 1881, T. III, p. 27. Conf. Ducrocq: "Cours de droit administratif", T. VI, pág. 52. - París, 1897 - 1905.

trabajo, por la cual, los servicios de cada establecimiento, por estar confinados en un objeto determinado, evita los dobles empleos y disminuye las probabilidades de conflicto". No se trata de una especialización impuesta por la naturaleza de las cosas. "¿No está en la naturaleza de las cosas —pregunta— que las personas morales no posean más que *derechos vinculados,* es decir, limitados por una afectación exclusiva? ¿Que su capacidad sea restringida a la ejecución del servicio para el cual se le da la vida? ¿Que un hospital no pueda hacer obra comercial? ¿Que una fábrica parroquial no pueda hacer obra escolar? Es la naturaleza de las cosas que limita la actividad de la comuna —persona moral de derecho público— a la *sola función administrativa*" (19). "La función comunal según los términos de la ley de 24 de diciembre de 1789, es "la policía encargada de asegurar la propiedad, la salubridad y la seguridad en los lugares y edificios públicos". Esa es la "especialidad" de los cuerpos comunales" (20).

La tesis del principio de especialidad aplicado al Municipio, no ha sido aceptada por toda la doctrina jurídica. Se invocan para ello, razones derivadas del proceso histórico-sociológico de su formación, en vir-

---

(19) Op. cit., pág. 72.

(20) Op. cit., pág. 79. - Una ampliación de esta tesis, se ve en MICHOUD: "La théorie de la personalté..." - París, 1929, - quién reconoce que el Municipio no tiene un objeto único, exclusivo, sino intereses colectivos, generales, pues como la especialidad impide que la persona pública emplee sus poderes para otra cosa que aquella para la cual ha sido creada, concluye que el Municipio puede asumir servicios como los de agua, transportes, alumbrado, pero no aquellos que pueden ser asegurados por la iniciativa y la concurrencia privada, como ser, panadería, farmacia, etc.

tud del cual el Municipio aparece como una agregación social natural de personas, bienes e intereses, sometida a un régimen político-jurídico, que le impone satisfacer las necesidades de la comunidad contenida dentro de sus límites geográficos. Precisamente, en virtud de su naturaleza histórico-sociológica, el derecho —que es otro producto histórico y social— no ha podido limitar sus competencias, sino en cuanto excedan al marco espacial que se le ha fijado; lo cual, si de especialidad se trata, no es ella una simple especialidad funcional (para un servicio o una finalidad), sino una compleja especialidad funcional territorial (para todos los servicios de interés local o municipal).

Como bien lo señala Bouvier, la regla de la especialidad responde a la idea de ficción en la teoría de las personas jurídicas; y más concretamente en la práctica jurisprudencial, su creación y aplicación obedeció al propósito de prohibir a ciertos establecimientos religiosos recibir liberalidades. Porque en la doctrina del derecho privado —Aubry et Rau, en derecho civil, Lyon - Caën et Renault, en derecho comercial —y en la jurisprudencia civil, las opiniones son contrarias a la regla de especialidad, formalmente opuesta al espíritu de la legislación, cuyas reglas hermenéuticas indicaban sin contestación, que en los casos de duda, vacíos o insuficiencia de la ley, ésta debía interpretarse en el sentido de la capacidad. La ley francesa de 22 de marzo de 1890, que faculta a un mismo sindicato de municipios (consorcios de la ley italiana)para encargarse de varios servicios intercomunales, constituyendo ello una especie de administración general, da la pauta del criterio legal frente a los Municipios, a los que considera de modo dife-

rente a los establecimientos públicos instituídos "ex novo" con un cometido específico, por sola voluntad de la ley.

Las mismas limitaciones impuestas por el Consejo de Estado al alcance de sus decisiones, autorizando la explotación directa en casos de ausencia, insuficiencia u onerosidad de la iniciativa privada, indican a las claras que su doctrina obedecía más a propósitos de oportunidad que a razones emanadas de la naturaleza de las funciones municipales.

La penetración de los factores económicos en el derecho público, o la afirmación de las normas jurídicas sobre fundamentos económicos, habrían de mostrar también como iba transformándose la teoría de las competencias de las personas públicas. Lo que en régimen de concesión o de autorización era empresa comercial o industrial, se convertía, ejercido por el Estado o la Comuna, en servicio público de finalidad desinteresada o no lucrativa. Es el caso de los transportes, y de los suministros de artículos de primera necesidad; lo será —sobre todo entre nosotros— cuando se convierta el tráfico de pompas fúnebres, farmacias y otras actividades privadas, de ejercicio abusivo, en prestaciones públicas de carácter servicial.

Como lo ha señalado bien Montemartini, el alcance de la penetración económica en la actividad municipal, tiende a la sustitución de valores de cambio por valores de producción y consumo con eliminación de intermediarios, cuando esa forma sustitutiva aparezca como la más idónea para la satisfacción de las necesidades que justifican la creación y continuación del Municipio.

"Encerrar el campo de la actividad municipal en los límites de la policía, tal como se definía en 1789, es inadmisible; limitar la actividad municipal "al Poder Político, investido para la policía de la ciudad de la sola función administrativa"; limitada a asegurar la limpieza, la higiene, la seguridad en los lugares y edificios públicos, es inaceptable: cuadra más la noción a que se refería Delamarre (citado por Ogerau), para el que según las palabras de Fenière, la policía es la regulación de la ciudad, es decir, todo lo que interese a la villa, no solamente su seguridad y su protección, sino su desenvolvimiento; la explotación de los servicios públicos es uno de sus precípuos factores" (21).

2) EL PRINCIPIO DE LIBERTAD COMERCIAL E INDUSTRIAL

La Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, la constitución del año III y la ley de 2 y 17 de marzo de 1791, aseguraron para toda persona el ejercicio de cualesquiera profesiones, negocios, artes u oficios, sin limitaciones, fuera de lo dispuesto por la ley o reconocido al derecho ajeno. Se ha estimado, en consecuencia, ataque o menoscabo a ese principio, y al subsidiario de la libre concurrencia, toda intervención del Estado o del Municipio en actividades de esa clase, cuyo ejercicio se asegura a los particulares. (22).

---

(21) GASCÓN Y MARÍN: "Municipalización de servicios en España". - Madrid, 1919, pág. 43.

(22) "Les attributions des corps locaux sont limitées par leur nature même. Ils ne peuvent, en dehors d'une délégation législative, porter atteinte à ce qui concerne certains droits géné-

"Sin duda — dice Mimin — una comuna no puede crearse un monopolio legal, pero, de hecho, sin responsabilidades precisas, indiferentes a los beneficios y poco sensible a las pérdidas, sostenida por el dinero de los contribuyentes, disponiendo de la *coerción reglamentaria* que dirige contra sus concurrentes, de la *coerción fiscal* que es para estos un grifo de erogaciones y para aquella una fuente inagotable de recursos, lo ha hecho rápidamente, cuando lo ha querido" (23). El monopolio comunal, de hecho por su formación y de derecho por sus resultados, excluye la libertad de comercio y de la industria.

Los resultados que Mimin le atribuye a la municipalización, no son exclusivos o forzosos de esta forma de atender los servicios públicos. El monopolio de hecho puede muy bien alcanzarse por la empresa privada, concesionaria o no, en casos como los transportes, suministros de agua, gas, electricidad, que requieren amplias inversiones y costosas instalaciones, de amortización lenta o a largo plazo. Precisamente, por eso, las concesiones de servicios públicos solían otorgarse en condiciones que si no comportaban el monopolio legal, se le acercaban bastante por las trabas y restricciones puestas a la posible competencia y a la actividad misma de la

---

raux ou individuels, à la liberté du commerce et de l'industrie, aux rapports économiques des citoyens entre aux... las Conseils municipaux ne peuvent, en principe, exercer un commerce ou une industrie, parce que cela constitue une modification au régime économique de la liberté du commerce et de la libre concurrence". De la requisitoria de M. ROMIEU, Comisario del Gobierno ante el Consejo de Estado, en el asunto de la panadería cooperativa de Poitiers.

(23) Op. cit., pág. 88.

comuna, en beneficio del concesionario. A su vez, hay servicios municipales — como los suministros de artículos de primera necesidad a las personas de modestos recursos — que no sólo están lejos de alcanzar el monopolio, sino que han permitido un mayor lucro a los particulares comerciantes, que de ese modo han escapado a un más intenso contralor de precios en aquellas clases de artículos.

La afirmación legal de la libertad de comercio e industria, asegurada a toda *persona,* comprende también al Municipio, persona de derecho público, para excluirla de cuyos beneficios fuera preciso una previsión asimismo legal. Porque, como lo dice Bouvier, la actividad municipal, lejos de desconocer aquel principio, es por el contrario una aplicación del mismo; negarle esa posibilidad, impedirle realizar por su cuenta un servicio público de su localidad, equivale a ponerse en inferioridad de condiciones frente a los particulares, con clara violación de la letra y del espíritu de la ley, que garantiza a toda persona — física o jurídica, privada o pública — aquella libertad de comercio o industria.

Todavía en ciertos casos, de fuertes coaliciones económicas — trusts, p. ej. — la acción de la comuna no solo es útil, sino necesaria, para evitar los abusos que de las mismas se derivan; y ¿dónde mejor que en el mismo campo de las operaciones comerciales e industriales podría ejercerse aquella acción?

Por este aspecto de la actividad económica de la comuna, apunta la finalidad social que caracteriza a toda verdadera municipalización. El Municipio no es un industrial, ni un comerciante, sino una institución creada para la satisfacción de necesida-

des públicas locales; las actividades comerciales, industriales y aún profesionales, aparecen no como finalidades en si, sino como medios para la satisfacción de aquellas necesidades, que por públicas y locales, revisten el carácter social al más alto grado.

3) EL PROBLEMA DE LA INDEMNIZACION

Cuando la municipalización se realice desplazando del campo del servicio público, la actividad privada, preséntase el problema de saber si se debe resarcir o no a los particulares que la desempeñaban, de los supuestos perjuicios que aquel desplazamiento entraña. Tanto el planteo, como las soluciones posibles, están lejos de la sencillez dogmática con que sueñan algunos teóricos, o aplican los revolucionarios prácticos; ¿Indemnizar o confiscar? (24). A lo cual cabe responder de diferente manera, según la doctrina que orienta la municipalización: en régimen socialista puro, no se debe indemnizar, y en régimen liberal puro, no se debe confiscar.

Sucede, no obstante, que rara vez, por no decir nunca, se han presentado. Cabe, por lo menos, hacer esta distinción: aún para el sistema liberal, el derecho a la explotación de servicios públicos pertenece a la comunidad, y no es privativa de persona o empresa alguna; aún para el sistema socialista (no revolucionario o comunista), la expropiación de los bienes afectados a la prestación del servicio debe ser indemnizada.

Históricamente, la cuestión del resarcimiento o la confiscación ha dependido de las condiciones

(24) S. VOINEA: "La socialisation", - París, 1950 - pág. 25.

políticas de la socialización, más concretamente, de las circunstancias que han rodeado a la toma del poder. Allí donde éste ha sido logrado por las vías de la revolución popular, con desplazamiento total de las clases hasta entonces dirigentes, la tendencia es a no indemnizar.

Eugen Varga entendía que con la socialización se quitaba a la burguesía los medios de la explotación, y si se la indemnizaba, se le daban los medios para organizar la contrarrevolución. Argumento político, como se ve. Otros teóricos marxistas, niegan la indemnización, porque en el importe de ésta va incluído un porcentaje de plusvalía, con lo que la abolición de la explotación no era completa; argumento económico, esta vez.

Este no ha sido el criterio con que se han encarado las cosas en el Reino Unido, donde la socialización ha sido impulsada por un partido (el laborista) llegado y confirmado electoralmente en el poder. Allí, no solo se ha indemnizado por la expropiación de los bienes afectados a las explotaciones nacionalizadas, sino que se ha mantenido en sus puestos de dirección y administración a los mismos directores del capitalismo desplazado.

En el supuesto que coresponda la indemnización, las formas de hacerla efectiva difieren también, según la doctrina que la inspira. Descartemos las dificultades de orden práctico, que obliguen a la adopción de una solución que parezca inspirada por otro principio; esto suele ocurrir así, cuando el pago al contado, en dinero o títulos, no es inmediatamente realizable. Ese es, por otra parte, el desideratum en régimen liberal, y permite la reconstitu-

ción del capital, que puede así invertirse de inmediato en otra actividad lucrativa.

Cuando lo que se desea, además de socializar un servicio, es impedir la explotación capitalista de otras actividades, manteniendo el principio de la indemnización, se recurre a uno de estos medios:

a) Pago en títulos de renta fija, para evitar la nueva concentración de capitales.

b) Impuestos progresivos sobre la renta, a fin de impedir su acumulación y la formación de una clase ociosa, viviendo exclusivamente del rendimiento del servicio socializado.

Ahora bien, las sumas necesarias para la indemnización, se detraerían del impuesto sobre la riqueza detentada por los capitalistas y terrateniente, sin excluir, por supuesto, el mismo resarcimiento.

Cuando la socialización se realiza en vasta escala, dentro de un plan orgánico que comprende numerosas actividades, a fin de evitar las perturbaciones en la producción, la que puede llegar a paralizarse, suele recurrirse a la técnica del escalonamiento. Con ello, se logra asegurar:

a) la continuidad de la producción;

b) la obtención de las sumas necesarias para la indemnización, y el pago de ésta,

c) la adaptación de la Administración al nuevo régimen industrial, y vice versa.

La conclusión que se extrae, del estudio de algunos planos de socialización, es que conviene siempre indemnizar, sobre todo si se hace socialización escalonada; la producción no se resiente, hasta puede aumentar y con este aumento hacerse

más lucrativa; y se evita que los propietarios abandonen o deterioren las máquinas. El ejemplo típico es el de la nacionalización del acero en Gran Bretaña, en que la producción alcanzó cifras máximas y rendimientos apreciables, bajo la perspectiva de una absorción por el Estado que finalmente, durante el mes de febrero de 1951, se ha producido.

La doctrina destaca, por su parte, el interés que existe en resarcir siempre por los bienes expropiados. "El Estado que paga indemnizaciones correctas y razonables — dice Ernest DAVIES — no está movido por motivos altruistas o filantrópicos, sino simplemente por la necesidad de salvar valores económicos y asegurar de esta manera la continuidad de la producción en el sector no socializado de la industria" (25).

En nuestro país, el problema tuvo su planteamiento a raíz de la estadización de ciertas industrias (pleito de los licoristas al Estado); pero el caso no es semejante a la municipalización de servicios públicos. Por lo demás, el principio constitucional de garantía a la propiedad privada, previendo la indemnización por expropiación fundada en causa de necesidad o utilidad pública, rige en todos los casos, haya o no municipalización.

El principio constitucional del resarcimiento por expropiación y el carácter público de los servicios explotados por particulares, hace que, en todos los casos, deba tenerse en cuenta si hay privación de bienes o derechos privados, recuperación de bienes y servicios públicos, o una cosa y otra, simultá-

(25) "National Enterprise" - London, 1946, pág. 122.

neamente. La indemnización procedería en algunos casos, y en otros no.

4) BASES CULTURALES

Bajo este título tan amplio, se comprenden todas aquellas condiciones espirituales y materiales no incluídas entre las bases precedentemente expuestas.

El grado de cultura imperante en una sociedad determinada, no es indiferente al desarrollo y logro de los fines perseguidos por la municipalización de servicios públicos. Un argumento favorito de los opositores a la socialización ha sido durante mucho tiempo el estado de impreparación de las comunas, más concretamente, de las poblaciones, para recibir y apreciar sus beneficios. Sin pretenderlo, antes al contrario, se expresaba con ello que a cierto grado de desarrollo cultural coresponde cierto margen de socialización de servicios públicos.

La responsabilidad por el atraso cultural, con alto porcentaje de analfabetismo, bajos salarios, miseria y abandono, ciertamente no podía ser imputada a quienes deseaban impulsar la municipalización, desde el llano, o desde la posición forzada de quienes para gobernar deben acortar sus miras para contar con la cooperación de las fuerzas conservadoras, de reacción, que con ellas comparten las responsabilidades.

Pero una vez superados aquellos obstáculos, o atenuados en sus consecuencias extremas, desaparece el argumento de la impreparación, la incultura, la ignorancia de los fines perseguidos por la socialización.

Empero, la correlación entre el grado de adelanto cultural y la municipalización, está lejos de ser ceñida y directa en todos los casos. Países culturalmente a la vanguardia, han experimentado en ulterior término, el proceso de la socialización, comenzando con notoria precedencia en otros países que no habían cumplido todavía el ciclo burgués de la cultura.

Es que, nos repetimos, la socialización en sí misma es una técnica, y si ella no se produce coordinada con preceptivas democráticas y liberales, favorables al desarrollo de la cultura como de la riqueza material de la sociedad, sus resultados no guardarán ninguna relación con los fines perseguidos por aquellos ideales democráticos, liberales, culturales.

En un estado de cosas ideal, perfectamente alcanzable por lo demás, la conquista y el ejercicio del poder requieren un grado de preparación, de madurez intelectual, de penetración psicológica de los dirigentes, que permiten abrigar esperanzas sobre los resultados a alcanzarse en cumplimiento del plan de socialización que se propongan. Cuando aquellas condiciones, no sólo se hallan en una élite, o una clase, sino que se hallan difundidas en todas las clases, merced a una obra cultural y educacional que desarrolla predisposiciones de ningún modo exclusivas de persona, clase o partido alguno, la socialización impulsada por aquellos dirigentes, halla en sus destinatarios, los colaboradores indispensables para su logro plenario.

A capacitar técnica y culturalmente a todas las clases sociales, de las que se reclutan los dirigentes, tienden las numerosas iniciativas en el dominio

de la educación, adoptada, desde su ascención al primer plano de la política, por las tendencias democráticas y liberales. La gratuidad, universalidad, laicidad de la enseñanza en todos sus grados, la fundación de academias, institutos, museos, laboratorios, y su apertura al pueblo, sin otra discriminación previa que la comprobación de las condiciones intelectuales y morales requeridas para su aprovechamiento, la misma participación de los ciudadanos en la elección y el ejercicio del poder a través de las funciones públicas, —la acción de los partidos, sindicatos, cooperativas, grupos de intereses, etc., — el desarrollo de un sentido ético que impulse a cuidar y conservar la propiedad pública afectada al servicio de la colectividad, como bienes propios, etc.; — son, todas ellas, condiciones de orden cultural que aseguran por anticipado el éxito de las soluciones sociales, propuestas como oportunas y adecuadas al desarrollo económico, político, jurídico, de la comunidad.

Yendo más a fondo sobre las necesidades culturales de la socialización, y dando por sentado que pueden infundirse desde los bancos de la escuela la enseñanza y asimilación de sus principios, se encuentra una tarea cuyo alcance debe ser motivo de preocupación, a saber, la preparación de los técnicos a quienes habrá de encargarse la dirección y administración de los bienes y servicios públicos. Tocamos en este punto, la otra faz del problema político de la burocracia: no el de su gravitación efectiva sobre el gobierno de la sociedad (tecnocracia), sino el de su preparación para sus cometidos específicos.

En los países donde la socialización se ha operado con sentido colectivista, se ha observado,

aparte el divorcio ideológico de los técnicos y los operarios, en el momento de procederse a la misma, los defectos de una educación apartada, por cálculo de clase; de los requerimientos de la vida en común y la selección profesional operada en base a la extracción social de los estudiantes.

Serban Voinea ha visto claro el problema; recuerda que, contrariamente a lo sucedido en los países de revolución proletaria, en momentos de tomar el poder, la burguesía era una clase instruída. "Gracias a su situación económica, la burguesía detentaba aún antes de la caída del antiguo régimen, los medios necesarios para apropiarse todos los conocimientos de la época. Los representantes de la burguesía eran los portadores de la más alta cultura de su tiempo" (25 bis).

La única salida, no será otra que la preparación extensiva y profunda del proletariado, el cual, ante una tarea histórica incomparablemente más difícil que la de la burguesía, se encuentra en una situación de inferioridad en el dominio cultural. (Ibid).

Desde luego, esa es la salida socialista del problema planteado por el desnivel cultural de las clases sociales. Pero si la capacitación del proletariado — en todos los casos deseable — es la solución para el socialismo y el comunismo, encarado en la forma exclusiva de estas ideologías, no es la solución definitiva del problema, pues conduciría simplemente a una rotación de la clase dirigente, sustituyendo la burguesía por el proletariado, y reduciendo aquella a la situación de éste en la actualidad.

(25 bis) Op. cit., pág. 35.

En esas condiciones, no valdrían la pena ni la contienda ideológica, ni la lucha revolucionaria. Pues por lo único que se concibe combatir hoy, no es por exclusivismos, sino por armonías, no por clases sociales, sino por la sociedad toda. Lo que, en la actualidad, está lejos de ser — en teoría, o sea en verdad — una utopía.

En una experiencia totalmente colectivista, esto es, comunista, se debe alcanzar la socialización de *todos* los medios de producción. En régimen democrático - liberal, recordamos, solo la de aquellos servicios o actividades públicos, considerados necesarios o útiles a la comuna (municipalización) o a la nación (estadización).

Ahora bien, es el mismo VOINEA quien lo dice: "el pasaje de los medios de producción a la propiedad colectiva, la aparición de la producción comunista, no conducen inevitablemente a la abolición de la explotación del hombre. Se puede concebir la coexistencia de la producción colectiva y de la explotación, aún si ésta no se hace por propietarios privados y en su favor" (26).

Urge, en consecuencia, hallar el camino para la capacitación técnica, la socialización integral de las actividades socializables, pero sin resentir ni disminuir la condición plenaria del hombre; es decir, contribuir a su liberación física, a su cultivo intelectual, a la educación de sus sentimientos y su voluntad, a su elevación espiritual. La obtención de estos fines, no va de ninguna manera supeditada a la socialización parcial o total; no es esta técnica

(26) Op. cit., pág. 39.

el medio idóneo para aquellos fines. Pero si estos fines son alcanzados por los medios adecuados, la socialización podrá hacer más fácil y cómoda su vida, le asegurará el goce de los frutos de su trabajo. le proporcionará el ocio necesario para el perfeccionamiento de su existencia.

Se comprende ahora la función que en un plan armónico de socialización con libertad, debe desempeñar el Municipio por sí mismo; y nadie por él, ni aún el Estado.

El Municipio es, en su sentido más amplio, la expresión política del vecindario, el cual — sociológicamente considerado — es sociedad viva, que preexiste y subsiste con relación a sus miembros; dicho con otras palabras es forma de vida en común, comunidad.

Podemos aceptar, sin tener que compartir la posición ideológica del autor, la caracterización que G. Renard hace de la función que desempeña la persona en las comunidades como la familia y el Municipio, donde su ser se comprende, y recíprocamente, la función que éstas cumplen con relación a sus miembros y a lo que podríamos llamar la institución política máxima que es el Estado. "La persona se refuerza en su autonomía con el poder de las instituciones que sostiene y que la sostienen: el hombre es tanto más fuerte en cuanto que se halle en el círculo de una familia más robusta, de una corporación mejor constituída, de una nación más homogénea; y recíprocamente, la institución se refuerza con el poder de las personalidades que abarca. (27).

La sociedad no es un mero agregado de indivi-

(27) "Théorie de l'Institution", París, 1933, pág. 27.

duos, sino una estructura de agregados de la más diversa índole: comunidades, asociaciones, instituciones, masas compactas e inestables (muchedumbres), grupos difusos y más estables que los precedentes (públicos).

Cuando se considera la expresión política de la sociedad global, que es el Estado, y su composición plural, se comprueba cómo la persona política, el ciudadano, no se comprende inmediata y directamente en el Estado, sino de manera indirecta y mediata, a través de las diversas comunidades, asociaciones, instituciones, entre ellas el Municipio, a las cuales pertenece.

Esa función mediatriz del Municipio salva al ciudadano — habitante de la ciudad, otrora ciudad-estado — de su disolución o extravío en la masa de seres y cosas del Estado, permitiéndole diferenciarse y actuar. Por eso lo han definido como escuela de civismo, cuna de libertades y otras virtudes; expresiones estas que conservan su buen significado, a pesar del desgaste semántico que le ha hecho experimentar el uso abusivo y retórico de las mismas.

"La ciudad moderna se enfoca, en efecto, como si se quisiera hacer de ella aquella comunidad orgánica y sustantiva — teleológicamente concebida y justificada — en donde el hombre ha de encontrar las condiciones apropiadas para un despliegue eficaz de sus mejores instintos" (28). Dicho de otra manera, pero con análogo significado, con las archicitadas palabras que dijera hace más de dos mil años el Estagirita: la ciudad, esto es, el Municipio, debe ser un lugar "donde los hombres viven una vida en común para un fin noble".

(28) A. POSADA: "El régimen municipal de la ciudad moderna", Madrid, 1936, pág. 136.

PARTE SEGUNDA

La Municipalización en los Hechos



PARTE SEGUNDA

LA MUNICIPALIZACION EN LOS HECHOS

La historia de la municipalización muestra un proceso de crecimiento contínuo, tanto en su extensión a nuevos servicios, como en la intensidad de los poderes conferidos a las comunas para asumir su explotación directa.

Hemos podido observar el estado actual de aquel proceso, en varios países europeos; y comprobar que allí (como en Inglaterra) donde la socialización colectivista no ha absorbido la realización de los servicios públicos municipales junto con las industrias privadas de interés nacional, la municipalización se muestra como el régimen administrativo ideal para la explotación de aquellos servicios.

Aunque nuestra observación se extendió a otros países que los aquí referidos, por razones fáciles de comprender, hemos debido limitar la exposición a España, Francia, Inglaterra e Italia.

1. LA MUNICIPALIZACION EN ESPAÑA

El proceso municipalista se hace arrancar desde la ley de 2 de octubre de 1877. Con anterioridad a la misma, si bien existen los servicios públicos municipales tradicionales: mercados, mataderos, limpieza de calles, plazas, arreglos del pavimento, jardines, viveros, suministros de agua, alcantarillado, cementerios, — no se concibe que el Municipio pueda asumir funciones que no sean análogas, por su índole y su finalidad, a las indicadas.

La renovación del concepto sobre la materia, se insinúa poco a poco en los presupuestos de gastos y en los reglamentos orgánicos de los servicios, hasta que en San Sebastián se establece un fábrica de gas, municipal.

Maura, que era Ministro de Gobernación en 1904, al debatirse la reforma de la Ley municipal y provisional, se manifestó favorable a la municipalización.

"La municipalización de servicios — decía — es una evolución que podrían siempre hacer los Municipios, con tal que no falten a las leyes, y yo *no conozco leyes que, como generalidad y como reglas, prohiban semejante cosa*".

González Besàda, que le sucedió en el Ministerio de Gobernación, competente para entender en las cuestiones relativas a la administración provisional y comunal, decidió por decreto la municipalización de algunos servicios de subsistencias: panificación, mataderos, construcción, reparación y conservación de inmuebles destinados a mercados y almacenes.

Y en 14 de junio de 1905, proyectó, siempre conforme a la Ley de 1877, para que los Ayuntamientos de capitales de provincias y mayores de 20.000 habitantes pudieran asumir, hasta con derecho de exclusiva, la organización y explotación de todos los servicios públicos, y muy especialmente los siguientes:

1) Acueductos, fuentes y surtido de aguas;
2) Alumbrado público;
3) Tranvías;
4) Teléfonos;
5) Limpieza
6) Transportes fúnebres, salvo los derechos de las sociedades de Socorros Mutuos;
7) Panificación;
8) Mataderos;
9) Mercados públicos;
10) Baños y lavaderos;
11) Asilos nocturnos;
12) Producción;
13) Carteles públicos;
14) Viveros;
15) Plazas de toros, teatros, circos, frontones;
16) Cualquier otro servicio público, previa autorización del Ministerio de la Gobernación.

Los Ayuntamientos de 10 a 20 mil habitantes, podrían organizar y explotar hasta con exclusividad, los servicios públicos indicados con los números 2, 7, 8 y 9, y cualquiera de los restantes con autorización del nombrado Ministerio; y los que contaran con menos de 10 mil habitantes, salvo lo establecido en la Ley Municipal, solo podrían organizar y explotar los servicios referenciados obteniendo previamente la autorización ministerial.

Los servicios municipales tendrían una administración separada e independiente de la general del Municipio, con presupuestos y cuentas especiales. Se preveían, asimismo, comisiones inspectoras y el ejercicio de la facultad reglamentaria por el Ministerio de la Gobernación.

La expansión municipalista despertaba resistencias, en lo que se refería sobremanera a las actividades comerciales e industriales; fué así que en 1907 se desestimó una petición del Ayuntamiento de Valencia para municipalizar los suministros de gas. Pero la buena doctrina prevaleció en el Real Decreto de 15 de noviembre de 1909, que derogó numerosos Decretos interpretativos de la ley municipal de 1877, estableciendo que "los Ayuntamientos como representantes legales del municipio, tienen capacidad jurídica para contratar y obligarse, establecer y explotar obras y servicios públicos..." (Artº 15).

Bajo el Ministerio de Canalejas, se proyectó una ley sobre régimen local (15 de octubre 1912), dedicándose una Base especial para la administración y explotación directa de servicios públicos. Se estiman municipalizables aquellos que revisten el carácter de servicios generales y de primera necesidad, y se prestan o pueden prestarse dentro del término municipal en beneficio de sus habitantes; se fijan ciertos requisitos, entre los cuales la necesidad de la ley, para el caso de monopolio.

Gascón y Marín ha emitido un acertado juicio sobre el alcance de la ley de 1877, confrontándolo con las realizaciones municipales bajo su vigencia, y las opiniones de políticos y juristas. "En resumen —nos dice — en todas las disposiciones y opiniones

citadas hay conformidad en que en la vigente ley nada hay contrario a la municipalización de servicios, mas cuando en la esfera del derecho positivo se trata de ella, aún estimándola legal y beneficiosa, ya para el cumplimiento de funciones de las Corporaciones locales, ya para la marcha independiente de las Haciendas municipales, surge la diferenciación de Municipios, la reglamentación de las condiciones en que ha de municipalizarse forzosamente determinado servicio, o podrán organizar otros para administrarlos directamente, y la necesidad de solicitar previa autorización consignada en la Real Orden de 1907". (Op. cit. pág. 13).

La municipalización de servicios es reconocida formalmente en el Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924 (arts. 169 a 179). Este documento recoge los principios consagrados en el Proyecto de Canalejas, y la finalidad de aquel reconocimiento es permitir la creación de nuevos servicios, independientemente de su forma de explotación. Para que un servicio sea municipalizable, es necesario:

1) Que tenga carácter general;
2) Que sea de primera necesidad;
3) Que pueda prestarse dentro del término municipal, predominantemente;
4) Que beneficie directa o indirectamente a una parte considerable de los habitantes del Municipio. (29).

---

(29) V. E. IBÁÑEZ PAPELL: "Servicios públicos municipales", Barcelona, s/f., pág. 100.

El Estatuto de 1924 (dado bajo la dictadura de Primo de Rivera) siguió rigiendo parcialmente tras el advenimiento de la República en 1931. Esta se dió no obstante su propia legislación municipal: Ley de Bases de 10 de julio de 1935, y Ley de 31 de octubre de 1935, la cual todavía rige, pese a la vigencia de la Ley de Bases de 17 de julio de 1945, dispuesta por el actual Jefe del Estado español.

La Ley de octubre de 1935 (a la que nos referiremos, salvo indicación en contrario) consagra la capacidad del Municipio español, eliminando las trabas del Estatuto precitado, con estos términos amplios:

"Los municipios podrán administrar y explotar directamente todos aquellos servicios que tengan carácter general, sean de primera necesidad, de utilidad pública, y se presten o puedan prestar dentro del término municipal en beneficio de sus habitantes" (artº 131).

Los servicios municipalizables se distribuyen en dos grandes clases: los que pueden explotarse con carácter de monopolio, libremente, o con el de regulación (sic), y los que pueden ser explotados sin carácter de monopolio.

A la primera clase pertenecen los servicios de abastecimiento de aguas, electricidad, gas, alcantarillado, limpieza de calles, recogida y aprovechamiento de basuras, mataderos, mercados, pompas fúnebres, autobuses, tranvías, ferrocarriles y demás medios de transporte dentro del término municipal. (artº 133).

A la segunda clase la explotación de establecimientos de suministro de artículos alimenticios y de primera necesidad, como hornos, tablas, panaderías,

El Estatuto enumera una serie de servicios como de municipalización obligatoria (aguas, alcantarillado, cementerios, baños, desinfección, mataderos, mercados, etc.), recomienda la de otros, concede monopolio para la prestación de algunos (aguas, gas, mercados, servicios fúnebres, panaderías, transportes, etc.), etc., etc. Prevé formas de explotación directa y a cargo de particulares, adjudicables en este último caso previa subasta ó concurso; la del primer tipo puede ser por régimen de administración o economía, o mediante creación de una empresa pública (Consejo de Administración).

Las reservas y trabas impuestas para permitir finalmente la explotación directa de servicios en régimen de monopolio, antes frenaron que estimularon la extensión de las funciones municipales: Como lo consigna Ibáñez Papell, "los Ayuntamientos no quisieron asumir las pesadas cargas y responsabilidades de la municipalización, para entregar los servicios a empresas o personas ajenas a las Corporaciones locales, y, de hecho, su labor en esta materia se limitó a la explotación de los servicios de carácter obligatorio". (Op. cit. pág. 108).

Como disposiciones dignas de nota, aparte de las ya mencionadas, deben citarse las que prevén los derechos y tasas, los cuales no podrían exceder del costo aproximado del servicio, — la creación de mancomunidades o consorcios municipales para hacerse cargo de servicios comunes, — y la imposición en todos los contratos y concesiones que otorguen las municipalidades de la cláusula de rescindibilidad en cualquier tiempo, sin otra indemnización que la del valor que tenga el servicio en el momento en que se tome el acuerdo de municipalización.

y otros similares; viviendas, depósitos, instituciones de prendas, ahorros y Bancos populares y de previsión, y con algunas limitaciones, las farmacias.

Se rodea de ciertas garantías el trámite de toda municipalización, de las que se destaca una Comisión mixta de concejales y técnicos nombrados por el Municipio, que debe dictaminar previamente sobre los aspectos social, técnico y financiero del servicio. La forma de su reclutamiento, no obstante, ha constituído el blanco de críticas, que ponen de relieve su carácter político y burocrático.

La asunción y prestación de los servicios públicos pueden hacerse, según alguna de las formas siguientes:

a) Municipalización directa, sin órgano de gestión autónomo.

b) Empresa municipal que adopte la forma de sociedad privada.

c) Empresa municipal que arriende el servicio a un particular.

d) Régimen de concesión.

e) Empresa mixta en la que los organismos públicos y privados participen en común en el capital y ejerzan la administración. La contribución municipal, empero, se limita a aportar como capital, las concesiones necesarias para el cumplimiento de los fines de la empresa mixta. (Artº 135).

La reglamentación y tarifas de los servicios municipalizados deben someterse a la aprobación del Ministerio que coresponda, a fin de controlar el ejercicio de las funciones municipales, corregir las extralimitaciones legales y abusos con relación a los usuarios; pero sienta el principio de que *será*

lícita la obtención de módicos beneficios, aparte fondos de reserva y amortizaciones, para su aplicación a las necesidades generales del municipio, como un ingreso de su presupuesto ordinario.

La ley consagra igualmente la posibilidad de que varios Ayuntamientos interesados en la municipalización de un servicio que afecte sus respectivos términos, puedan hacerlo en mancomún o consorcio.

Posada observa que la Ley no responde a un concepto estricto de la municipalización, en cuanto implique la gestión directa o cuando menos mixta o intervenida del servicio. Pero, encuentra que intenta realizar "un acomodamiento entre democracia y eficacia, acción de la opinión y de la técnica, organización representativa y burocrática (profesional), según las exigencias de la técnica para la eficacia en la gestión de los servicios en un sistema constitucional de Municipios autónomos (30).

La Ley de Bases de 1945 amplía las atribuciones del Ayuntamiento, dedicando una de ellas a la municipalización de servicios (Base 18); el encabezamiento de esta disposición reza así:

"Los Municipios podrán explotar directamente servicios de naturaleza mercantil, industrial, extractiva, forestal o agrícola que sean de primera necesidad o utilidad pública y puedan prestarse dentro del término municipal en beneficio de sus habitantes".

A los servicios municipalizables con monopolio, según la ley de 1935, agrega las cámaras frigoríficas,

---

(30) "El régimen municipal en la ciudad moderna", Madrid, 1936, págs. 451 y 452.

los trolebuses (ya previstos en general) y las estaciones de autobuses.

Con autorización del Ministerio de la Gobernación, los Municipios de más de 10.000 habitantes podrán municipalizar con monopolio el servicio de suministro al por mayor de carnes, pescados, leches, frutas y verduras. Para poder municipalizar otros servicios con monopolio será preciso autorización del Consejo de Ministros, previa audiencia del Consejo de Estado.

Las formas de prestación de los servicios municipalizados, serán las siguientes:

a) Por gestión directa, con o sin órgano especial de administración.

b) En forma de Empresa privada.

c) En régimen de Empresa mixta,

a') por concurso,

b') mediante participación de particulares en el capital por suscripción de acciones.

Las indemnizaciones por expropiación de empresas o rescate de concesiones, a falta de acuerdo, serán resueltas por el Ministerio de la Gobernación, previo los dictámenes periciales que estime convenientes.

Las tarifas de los servicios municipalizados deben ser aprobadas por el Ministerio correspondiente; ampliando el principio contenido en la Ley de 1935, declara *"lícita la obtención de beneficios"*, aparte de fondos de reserva y amortizaciones, para su aplicación a los fines previstos ya en la precitada ley.

Está prevista también, como atribución del Municipio, "la creación, modificación o disolución de Mancomunidades, Instituciones o Establecimientos

municipales" (Bases 13, I, b.). Por lo que, conforme de otra parte a la tradición en la materia, varios Ayuntamientos podrán consorciarse para explotar en común un servicio público en cuya prestación están interesados los habitantes de sus respectivos términos.

2. LA MUNICIPALIZACION EN FRANCIA

La ley orgánica de las comunas francesas es del 5 de abril de 1884, pero el tema de la municipalización se halla regido además por leyes y decretos anteriores y posteriores al texto precitado, que iremos mencionando a lo largo de nuestra exposición. Como lo han hecho notar todos los comentaristas, casi sin excepción, en la ley francesa no se prevé ningún caso de administración directa de servicios, ni se menciona para nada la voz "régie", que designa en esa lengua al organismo público creado con tal fin.

Ese silencio de la ley, que en otro orden de actividades hubiera servido para dar impulso a las más audaces creaciones por interpretación, fué pretextado para frenar, si no trabar durante mucho tiempo, la organización de nuevos servicios municipales, sea sobre la base de la asunción directa, sea sobre la de creación de organismos especiales o "régies" en el sentido estricto de la palabra (31).

Antes de la ley de 1884, la "régie" era más bien excepcional, restringida a contados servicios públi-

(31) Hay "régie", en el derecho administrativo francés, toda vez que la persona pública — Estado o Municipio — explota un servicio o actividad por medio de su personal, su utilaje y sus recursos; es la "régie" en el sentido lato de la palabra. En su sentido estricto designa el organismo público — estatal o municipal — creado "ex profeso" para atender aquella explotación, el cual no llega sin embargo a constituir un establecimiento público, una persona jurídica independiente y distinta del Estado o del Municipio. (Conf.: P. FRANCOLINI: "Les régies municipales en droit moderne", París, 1928, pág. 2; R. MASPETIOL: "L'Organisation Municipale", París, 1934, pág. 40).

cos: "halles" y mercados, pesas y medidas, viviendas, salas de espectáculos y otras construcciones pertinentes a la comuna, baños y lavaderos, correos, en caso de iniciativa privada insuficiente.

Después de 1884, diversas leyes autorizaron a las comunas para organizar oficinas de empleos, servicios de pompas fúnebres, de mataderos, de ferrocarriles de interés local. Con respecto a los ferrocarriles, ya una ley de 1878 había autorizado al gobierno directamente. Otras decisiones legislativas autorizaron a diversas comunas para explotar concesiones de minas y servicios de distribución de gas y de energía eléctrica.

Pero, no es en este aspecto legislativo de la municipalización, creciente como se ve, donde radica el interés de dicho problema; sino en el jurisprudencial, tejido en torno al sentido y alcance del art. 61 de la ley de 1884, a tenor del cual "le conseil municipal règle, par ses délibérations, les affaires de la Commune".

La actividad del Consejo de Estado francés, con respecto a esta ley, venía preparada por algunas decisiones adoptadas con anterioridad a 1884, especialmente una pronunciada sobre la procedencia legal de un empréstito solicitado en 1875, por la comuna de Tourcoing, para establecer una fábrica de gas con sus instalaciones. El dictamen fué contrario a la solicitud, y se fundó sobre consideraciones principalmente económicas: se requerían condiciones de habilidad y gestión comerciales, existían riesgos o probabilidades inciertas de éxito, déficit de preverse, elevación de precios probable, etc. Sin embargo, en

1880, se concedió la autorización para ese empréstito. El dictamen, de fecha 7 de junio de 1877, dice así:

"Le conseil d'Etat. . .

"Considérant que l'industrie du gaz, soumise aux variations du marché, tant pour l'achat des matières premières que pour la vente des sous produits, est en outre exposé, par son débit dans les centres industriels, aux influences des circonstances économiques, et qu' en exigeant par suite des conditions indispensables de vigilance et d'habiléte commerciale, elle comporte des chances incertaines de succès; que les risques des actes de la commission que serait chargée de gérer d'usine de Tourcoing ne seraient couverts par aucune des responsabilités que la loi fait peser sur les administrateurs des sociétés de commerce, et qu' en cas d'insuccès, les pertes en provenant retomberaient à la charge de la ville; que, d'autre part, est à supposer une exploitation toujours fructueuse, les garanties dont les règles administratives ont entouré les marchés et traités passés avec les communes feraient défaut à une entreprise de cette nature dont les operations quotidiennement renouvelées échapperaient forcément au contrôle de l'autorité supérieure; qu'il serait à craindre que, pour éviter des pertes ou pour avoir des gains, une ville transformée en entrepreneur d'éclairage ne fut amenée à négliger les services auxquels elle devrait pourvoir ou à exagerer le prix des abonnements, eventualité d'autant plus fâcheuse que les conditions techniques de la canalisation du gaz paraissent admettre difficilement la posibilité de la concurrence:

"Est d'avis:

"Qu'il n' y apas lieu de donner suite au projet proposé".

Las futuras decisiones del Consejo de Estado volverán sobre algunos de los argumentos expuestos en la opinión transcripta; de ahí el interés de su reproducción en este trabajo.

En 1887, o sea tres años después de sancionada la ley orgánica municipal, el Consejo de Estado emitió un nuevo dictamen, esta vez contrario a la explotación directa, por las comunas, de líneas de tranvías o trenes de interés local. La Comuna de París, en base a lo previsto por el art. 10 de la ley de 11 de junio de 1880, quiso explotar en "régie" el funicular de Belleville; fué requerida la opinión del Consejo de Estado, prevista por aquella ley para varios casos, y entre ellos "la sustitución de la explotación directa a la explotación por concesión"; aquel alto organismo se expidió manifestando que por "tener un carácter esencialmente industrial (la empresa), no entra en el círculo de atribuciones de las municipalidades". (*Avis* du 24 fevrier 1887).

En 1894, la Comuna de Roubaix, gobernada por una mayoría socialista, quiso establecer una farmacia municipal, cuyo objeto sería vender medicamentos a precio de costo. Si hay una cosa particularmente desdichada —decíase en el informe de la deliberación respectiva— es dejar a los hombres la libertad de especular con la enfermedad de sus semejantes vendiéndoles cincuenta veces más caro lo que cuestan los medicamentos, es decir, los medios de recuperar la salud. A requerimiento de los boticarios locales, para quienes la iniciativa municipal sería tal vez ruinosa, se pronunciaron contra la misma el Ministerio del Interiór, de quien dependían las Comunas, y el Consejo de Estado, el cual en su dictamen de fecha 17 de julio de 1894, expresó que "la fabricación,

la compra y la venta de medicamentos constituyen operaciones industriales y comerciales extrañas a las atribuciones legales de los Concejos municipales".

En 1896, con motivo de la creación de una "Caja departamental de incendios", organismo híbrido de asistencia e indemnización a víctimas de incendios, resuelta por el Consejo General de Oran (Argelia) e impugnada por agentes de Compañías de seguros, el Consejo de Estado opinó "considerando que esa Caja constituiría, en realidad, un servicio de seguros contra incendios a riesgo y peligro del Departamento", y que "la creación de una empresa de esta naturaleza es extraña a las atribuciones legales de las Asambleas departamentales" (*Avis* du 21 mai 1896).

En 1900, el Concejo municipal de Lila resolvió explotar por cuenta de la Ciudad, la empresa de desagotes, "Les Vidanges lilloises", cobrando una tasa por extracciones y percibiendo los beneficios de la venta de las materias y productos químicos resultantes de su transformación. "Una explotación de esta especie —dice el Consejo de Estado en su dictamen—, constituye una operación industrial y comercial que no entra en principio, en las atribuciones de los Concejos municipales". En otro pasaje del mismo dictamen, como no podía desconocer la existencia de algunas importantes "régies" municipales, el Consejo abunda de este modo en el sentido de su negativa: "Que si, en verdad, algunas ciudades han sido autorizadas para asegurar por medio de la explotación directa, en algunos casos, el suministro de agua potable o, en modo excepcional, el alumbrado público o privado, es en razón de circunstancias económicas que imponían continuar y realizar prácticamente el conjunto de las operaciones

necesarias; de la misma manera, el sistema de la explotación directa aplicado a un servicio público de desagote, no podía explicarse más que si se hubiese demostrado que era prácticamente imposible asegurar por cualquier otro medio la evacuación de las materias usadas en condiciones conformes a las reglas de higiene" (*Avis* del 1º de marzo de 1900).

En 1901, el Concejo municipal de Poitiers decidió subvencionar a una asociación cooperativa de panaderos, que se establecería comprometiéndose a vender su pan en la ciudad a precios muy bajos. Se trataba de una forma de intervencionismo municipal que bien pronto fué impugnado por "ilegal" y "atacar los derechos privados, la igualdad económica, la libertad comercial" (32). Entre el modo subvención y el modo "régie" no hay más que una diferencia formal; el fondo es idéntico: la misma subvención de la municipalidad, las mismas cargas para el presupuesto, la misma evicción de los concurrentes. Es la *municipalización por interpuesta persona* (33). "Ensayo de socialización parcial", llamó a la iniciativa, el Comisario del Gobierno M. Romieu. El Consejo de Estado, en su dictamen del 1º de febrero de 1901, consideraba que "si, en circunstancias excepcionales, la intervención del Concejo municipal puede hacerse necesaria para asegurar la alimentación pública, resulta de la instrucción que ninguna circunstancia de esta naturaleza existía en Poitiers; que, por lo tanto, el Concejo municipal de esta Ciudad ha salido de sus atribuciones legales otorgando por la deliberación

---

(32) P. MIMIN: "Le Socialisme Municipal devant le Conseil d'Etat", París, 1911, pág. 48.

(33) MIMIN: Op. cit., pág. 49.

precitada, a la Sociedad cooperativa de panadería "L'union des travailleurs"; una suma de 9.500 francos..."

Ese mismo año de 1901, se produjo la última decisión del Consejo de Estado, contraria a la municipalización de servicios. El Concejo municipal de Olmeto (pequeña ciudad de Córcega) instituyó un cargo de médico comunal encargado, mediante sueldo, "de tratar, asistir y cuidar a todos los administrados de la comuna, indigentes, pobres o ricos, indistintamente, sin percibir por ello ni emolumentos, ni honorarios a cualquier título". A requerimiento de un médico y varios contribuyentes de la localidad, el Consejo de Estado dictó su decisión del 29 de marzo de 1901, declarando nulos de derecho la deliberación del Concejo municipal y el decreto del Prefecto de Córcega, confirmatoria de aquélla (34).

De los dictámenes y decisiones citados, se desprenden las dos conclusiones principales de la doctrina sustentada por el Consejo de Estado francés, relativamente a la municipalización de servicios. Son ellas:

"1º) En principio, las operaciones industriales y comerciales no entran en las atribuciones de los Concejos municipales;

"2º) No obstante, una "régie" puede constituirse cuando un servicio de utilidad pública juzgado

(34) Con anterioridad — 1896, asunto Bonnardot, en Aizeray, Costa de Oro — el Consejo de Estado y el Comisario de Gobierno M. Romieu, habían permitido la creación de un puesto de médico municipal, en razón de la excepcional circunstancia que los habitantes se encontraban privados de cuidados regulares, y la higiene pública requería esa medida.

indispensable, no es asegurado por ningún ótro medio" (35).

El período que va desde 1901 a 1926, puede considerarse decisivamente favorable a las municipalizaciones. Influyeron hechos tan importantes como: a) el desarrollo del socialismo francés; b) las medidas de emergencia, durante la guerra mundial 1914-1918; c) el período de trasguerra, hasta 1926, en que se dictan, precisamente, disposiciones francamente permisivas de la actividad industrial y comercial de las comunas.

a) Los principios socialistas fueron proclamados, entre los primeros, alrededor de 1880, por Jules Guesde, J. Allemane, Paul Brousse y B. Mahon. Si bien se mira, el "Socialismo municipal" como llegó a llamarse al movimiento municipalista de entonces, armoniza al menos parcialmente con los programas del Partido Socialista (36).

Otras influencias se manifestaron, en sentido coadyuvante al de esos principios, y fueron el acrecentamiento burocrático, político, de las comunas, paralelamente al crecimiento de las poblaciones; las

---

(35) MIMIN, op. cit., pág. 57.

(36) V. P. BOURGUIN: "Les Systèmes Socialistes" - París, 1903. - STÉHELIN: "Essai de socialisme municipal" - París 1901. - Definía su objèto en los siguientes términos:

"La municipalización, al reemplazar la empresa privada por la empresa municipal, tendrá por ventajas, primero, suprimir los monopolios onerosos de que se aprovechan sólo algunos accionistas, y después prestar sus servicios al menor precio posible, lo que le será fácil, pues no buscará en ellos una fuente de recursos. Después de haber municipalizado esos grandes servicios, que responden a necesidades esenciales del hombre, y a las necesidades de la vida moderna, como por ejemplo los de transportes en los grandes centros, las municipalidades podrían apoderarse de las grandes industrias".

necesidades financieras de los municipios, y finalmente, la necesidad de terminar con los inconvenientes (perturbaciones, pleitos, reclamaciones) acarreados por el régimen de concesiones.

b) Durante la guerra, las comunas debieron hacerse cargo de numerosos servicios de suministros o expendios al público, de artículos y mercaderías destinados a la satisfacción de necesidades vitales, como la alimentación, el vestido, la vivienda, la calefacción, asistencias diversas. La intervención municipal se justificaba por imperiosas razones circunstanciales: insuficiencia de las empresas privadas, carencia de ciertos artículos, alza de precios. El legislador accedió con normas precisas, tendientes a contemplar las nuevas funciones de la Comuna, sin reparar mayormente que estaba echando los fundamentos de una actividad administrativa destinada a perdurar más allá de las razones que justificaron sus primeras manifestaciones. Las leyes y decretos dictados durante el período de guerra, cesaron de estar en vigor tres meses después de la cesación de las hostilidades; y numerosas decisiones del Consejo de Estado hicieron cuestión sobre la desaparición de las circunstancias que la habían justificado, por lo que las Comunas debían volver al régimen restrictivo anterior.

c) El período de trasguerra, con sus problemas característicos de la reconstrucción nacional, fué propicio para asociar a las Comunas en los esfuerzos de la recuperación en órdenes tan fundamentales como la explotación de las minas, la utilización de la energía hidráulica, usinas de electricidad, política social de la pequeña propiedad y la vivienda, extensión de sus atribuciones en materia

educacional, mediante la explotación directa de instituciones pedagógicas, como los colegios comunales y las escuelas de agricultura, etc., etc.

DECRETOS DEL 5 DE NOVIEMBRE Y DEL 28 DE DICIEMBRE DE 1926

Una ley del 3 de agosto de 1926 delegó en el Gobierno las facultades necesarias para proceder por decretos a "las supresiones o fusiones de empleos, establecimientos o *servicios*, con fines de economía, que estimara de necesidad". En virtud de la misma, fueron dictados los decretos del 5 de noviembre y del 28 de diciembre de 1926, cuya legalidad fué objetada por corporaciones mercantiles interesadas en su anulación, pero reconocida por el Consejo de Estado, quien no halló en los mismos la extralimitación de poder invocada por los recurrentes.

El primero de dichos Decretos-Leyes, estatuyendo sobre descentralización y desconcentración administrativas, admite expresamente que las deliberaciones de los Concejos Municipales puedan tener por objeto la explotación directa por la comuna de servicios y empresas de carácter económico.

El art. 68 de la ley de 5 de abril de 1884, fué modificado convenientemente, a fin de hacerle comprender las "nuevas" actividades de la Comuna"; su texto, reformado, dice así:

"No son ejecutorias sino después de su aprobación por la autoridad superior, las deliberaciones que recaigan sobre los objetos siguientes:

"...12º la intervención de las comunas, particularmente por vía de explotación directa o por simple

participación financiera, en las empresas, incluso las de forma cooperativa comercial, que tengan por objeto el funcionamiento de los servicios públicos, el abastecimiento y el alojamiento de la población, las obras de asistencia, de higiene y de previsión social, o la realización de mejoras urbanas".

A su vez, el art. 133 de la citada ley de 1884, que enumera los recursos ordinarios del presupuesto, fué adicionado de un inciso a fin de incluir entre aquéllos, "el producto de las *régies* municipales y de la participación de las comunas en las empresas comprendidas en el art. 68 (inciso 12) de la presente ley".

El segundo Decreto-Ley, que lleva fecha 28 de diciembre de 1926, relativo a las "Régies" municipales, establece formalmente, en su artículo primero, que "las Comunas y los Sindicatos de comunas pueden ser autorizados, en las condiciones indicadas por el artículo 3 del presente decreto, a explotar directamente servicios de interés público de carácter industrial o comercial" (inc. 1º). El mismo decreto define las empresas públicas cuya creación autoriza, expresando que "son consideradas como industriales o comerciales, las explotaciones susceptibles de ser administradas por empresas privadas, sea por aplicación de 2 y 27 de marzo de 1791, sea en lo que concierne a la explotación de los servicios públicos comunales, en virtud de convenios de concesión o de arrendamiento".

El nuevo régimen es de una amplitud considerable; pues; como lo observa M. Félix (37), "las em-

(37) L'Activité économique de la Commune", París, 1952, T. I, pág. 87.

presas de orden económico que puedan ser administradas directamente por las comunas no son solamente, fuera de los servicios públicos para los cuales gozan de un monopolio de derecho, las que como las empresas de recolección de residuos y de limpieza, de distribución de agua, gas o energía eléctrica, de transportes en común con estacionamiento, constituyen monopolios comunales de hecho; son también las que, por su naturaleza, son esencialmente susceptibles de gestión privada, y están dominadas por el principio de la libertad de comercio y de industria, y pertenecen por regla general al libre juego de la competencia, es decir, aquellas para las cuales, con anterioridad a los dos decretos-leyes del 5 de noviembre y del 28 de diciembre de 1926, la jurisprudencia se resistía a admitir que fueran explotados en régie".

A los textos legales citados, deben agregarse las disposiciones administrativas complementarias, como el decreto del 17 de febrero de 1930, reglamentario del Decreto-ley de 28 de diciembre de 1926 (arts. 1 a 48), y el art. 23 de la ley de finanzas, del 30 de junio de 1930, relativo a las Comunas que tenían "Régies" municipales antes del Decreto-ley del 28 de diciembre de 1926.

En resumen, con la sanción de este régimen, la municipalización integral, o con muy pocas excepciones, fué un hecho. Las comunas pudieron llegar a explotar directamente cualquier actividad que tuviera por objeto:

1) Funcionamiento de servicios públicos;
2) Abastecimiento de la población;
3) Viviendas populares;

4) Obras de asistencia, higiene y previsión social;

5) Realización de mejoras urbanas.

En los hechos, se tradujo en un núcleo, cada vez más extenso y complejo de empresas económicas de suministros (agua, gas, electricidad, calefacción, aire comprimido), de transportes (tranvías, autobuses, autos y camiones), de vivienda y alojamiento (casas baratas o de alquileres módicos), de alimentación o abastecimientos (mataderos, halls y mercados, carnicerías, almacenes de provisiones, panaderías, pescaderías, etc.), explotaciones de ciertos bienes privados de la comuna (establecimientos de aguas minerales, hipódromos, minas, turberas, teatros, y otras salas de espectáculos, etc.), de higiene (baños, lavaderos, establecimientos de desinfección, pompas fúnebres, recolección de residuos e inmundicias, etc.), de asistencia (amas, gotas de leche, talleres, hornos económicos, restoranes populares, cantinas escolares, comedores, oficinas de empleos, etc.), instituciones pedagógicas (colegios comunales, escuelas municipales de agricultura).

Ahora bien, es corrientemente entendido que el régimen creado por el Decreto-ley de diciembre 1926 y el decreto de febrero 1930, solo concierne a las empresas municipales que pueden considerarse verdaderamente industriales y comerciales; las otras actividades de la Comuna, organizadas en "Régie", exclusivamente con fines de higiene o asistenciales, o que no aportan recursos mayores que los gastos de realización, escapan al régimen de autorización previsto por las precitadas normas.

Asímismo, está sujeta a la autorización gubernativa la participación financiera de las comunas en

empresas privadas encargadas de explotar los servicios públicos municipales comprendidos en el Decreto-ley de Diciembre de 1926. La participación de la comuna —como accionista u obligacionista— está, por otra parte, regida por disposiciones tocantes a sus modalidades, estatutos de las empresas, representación en Asambleas y Concejos de éstas, etc.

EMPRESAS PUBLICAS INTERCOMUNALES

Varios Municipios, como se ha visto ya, pueden encargarse de explotar en común aquellos servicios previstos en el Decreto-ley del 28 de diciembre de 1926, en cuya prestación están recíprocamente interesados. El art.º 8 del citado Decreto-ley, prevé la forma de organizarlos, a saber:

a) Bajo la dirección de uno de los Municipios, actuando como concesionario respecto de los demás;

b) Bajo la dirección de un sindicato o consorcio, formado por las comunas interesadas.

El Reglamento de 1930 prevé las formalidades para la creación de la "Régie" intercomunal, las cuales comienzan con una convocación a conferencia entre las Comunas interesadas; las decisiones de la Conferencia son ejecutorias desde que las ratifica la unanimidad de los Concejos municipales interesados. Cuando no se prevé plazo de duración, o condiciones para su disolución, la "régie" intercomunal termina mediante formalidades análogas a las que presidieron su constitución.

El régimen administrativo-financiero de las empresas públicas municipales, después de los Decretos-leyes de 1926, es el de una relativa autonomía. Tienen

autonomía financiera, esto es, presupuesto propio, pero no poseen una personalidad distinta de la de la Comuna.

El presupuesto de la "Régie" es preparado por ésta, y anexado al presupuesto general de la Comuna es votado por el Concejo municipal; el superavit del presupuesto de la "régie" se inscribe en el presupuesto de la Comuna, en un artículo único, en el cual presupuesto, además, la "régie" tiene cuenta abierta por los créditos y débitos de primer establecimiento y de gestión; una cuenta correspondiente a esos movimientos es simultáneamente abierta en el presupuesto de la "régie" a nombre de la Comuna.

LA NACIONALIZACION DE SERVICIOS

La breve exposición que antecede, muestra el proceso de las municipalizaciones en Francia hasta el estallido de la última guerra. Para dicho período, verdaderamente de prueba, los resultados obtenidos por las mismas son muy alentadores. "La guerra y la post-guerra —escribe Ch. Laffont— han afirmado la aptitud y el derecho de las comunas en la creación y dirección de todos los servicios públicos destinados a asegurar la vida económica y social de la ciudad; la experiencia ha probado que las comunas estaban bien colocadas para dirigir con pocos gastos y un contralor más próximo que el del Estado, todos los nuevos servicios que imponen progresivamente a las municipalidades, la complejidad de la vida moderna y la extensión de las organizaciones comunales (38).

(38) "Les régies municipales en France", París, 1930, pág. 155 - 6.

Durante la última guerra, diversos movimientos políticos que integraban la "Resistencia", lanzaron programas de nacionalizaciones, que prometían revertir a la nación todos los bienes y servicios monopolizados por algunos privilegiados. Pasadas aquellas circunstancias, las medidas adoptadas, siendo considerables, no pasan de ser simples estadizaciones (39). Algunos de los servicios nacionalizados estaban comprendidos en los Decretos-leyes que en 1926 autorizaron la municipalización, pero otros eran empresas eminentemente privadas. Así, entre otras, se dictaron las leyes de 2 de diciembre de 1945 (Banco de Francia y otros 4 más); 28 de marzo de 1946 (electricidad y gas); 26 de abril de 1946 (combustibles minerales, con excepción de gases naturales, aceites minerales y turbas); 24 de abril de 1946 (seguros).

La repercusión más importante sobre el régimen de las municipalizaciones la ha significado, empero, la ley de 21 de marzo de 1948, relativa a la reorganización y coordinación de los transportes de pasajeros en la región parisiense.

La ley precitada crea dos organismos: el "Office régional des transportes parisiens", organismo vinculado al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, y la "Régie autonome des transports parisiens", establecimiento público, de carácter industrial y comercial, dotado de autonomía financiera y encargado, en las condiciones legales, de la explotación de las líneas de transportes públicos en la región parisiense.

Tiene de intresante la composición del Consejo

(39) VOINEA: Op. cit., pág. 148.

de administración de la "Régie", cuyos miembros se reclutan así:

1º) Diez representantes de las colectividades locales;

2º) Ocho representantes de las diferentes categorías del personal, a saber:
Un representante del personal de dirección;
Tres representantes de los cuadros, agentes de maestrazgo y de oficinas;
Cuatro representantes de los agentes de la explotación y de los obreros.

3º) Cinco representantes de la administración superior, designados por diversos Ministerios;

4º) Cinco personalidades elegidas en razón de su competencia y designados por el Ministro de Obras Públicas y Transportes.

El Director General de la "Régie", o sea el órgano ejecutivo de la misma, es nombrado a propuesta del Consejo de Administración de la "Régie", aprobada por la Asamblea General del "Office", por decreto adoptado en Consejo de Ministros a proposición del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

Se prevé que la "Régie" deba cubrir con sus propios recursos el total de sus gastos de explotación, incluso el interés y la amortización de los capitales adeudados, la renovación del material y de las instalaciones, y la constitución de un fondo de reserva para la cobertura de riesgos de orden comercial, industrial o financiero.

3. LA MUNICIPALIZACION EN INGLATERRA

Una de las primeras experiencias en materia de municipalización, y con mucho una de las más relevantes, ha sido la que tuvo por marco la circunscripción local inglesa. En su advenimiento, actuaron dos causas principales.

1) La extraordinaria potencia adquirida por las "Companies" inglesas, que concentraban monopolísticamente en sus manos, los servicios públicos esenciales a la vida física y económica de las colectividades municipales: agua, gas, energía eléctrica, transportes.

2) Las condiciones lastimosas, sobre todo desde el punto de vista higiénico, en que se encontraban las ciudades — Londres incluso — en el momento en el cual una masa imponente de trabajadores la invadía en busca de trabajo, haciendo más agudo el contraste entre las necesidades que les impulsaban y el estado de hecho que ahí encontraban.

Durante el siglo XVIII y en la vida administrativa de los países llegados a cierto grado de madurez política, dominaba el sistema de las "concesiones". El escaso desarrollo de las necesidades colectivas, las dificultades financieras de las comunas, habian favorecido ampliamente el sistema de confiar a empresarios privados, el suministro de los pocos servicios públicos que integraban entonces la modesta estructura de los entes locales.

Esto sucedía especialmente en Inglaterra, donde las "Compañías" privadas habían ido paulatinamente

apoderándose de los servicios públicos esenciales, hasta alcanzar, de hecho, forma monopolística.

Las administraciones locales, no lograban defender los intereses colectivos. La lucha era desigual. Las "Compañías" eran muy ricas, poderosas, y estaban protegidas por eficaces influencias políticas. Contratos gravosos y a largos plazos, a veces sin cláusulas resolutorias expresas, ataban de brazos a la administración local, sobre todo en materia de servicios de gas y electricidad, para los cuales se requerían capitales cuantiosos y personal especializado.

Agravaron la situación, dos hechos circunstanciales de amplias repercusiones: la expansión industrial y la invasión de las ciudades por los campesinos.

Barrios enteros de casas insalubres y sin capacidad para todos los recién llegados; numerosos talleres industriales sin ascensor y sin luz; acueductos insuficientes y no siempre con agua potable; cloacas en gran parte rudimentarias; calles mal cuidadas y escasamente iluminadas; medios de locomoción insuficientes y con tarifas elevadas; masas de trabajadores obligados a vivir en subterráneos sucios, con privaciones y en promiscuidad.

Se buscó paliar las situaciones más críticas, mediante una legislación fragmentaria e inorgánica, de carácter filantrópico y asistencial. Los Municipios eran los encargados de administrar los recursos que esas leyes ponían a su disposición, con tales fines; y con este motivo, se ensayó dotarlas de las atribuciones necesarias para atender más competentemente las necesidades locales.

La historia del municipio inglés es por ello una historia en zig-zag; a sus expensas, desarrollóse el centralismo político de la Corona y los Gobiernos parlamentarios; quienes debieron devolverle algunas facultades, mediante Cartas y Leyes; pero nuevamente, para cortar el progresivo desarrollo de los Municipios, el Parlamento ha intervenido para decretar la estadización de servicios públicos, típicamente comunales.

El municipio inglés "moderno" arranca de una ley de 1835, la cual, pese a su radicalismo, tenía sus antecedentes en la historia, pues tendía a poner el gobierno de la comunidad en manos de sus representantes. "El gobierno local ha sido municipalizado", solía decirse, para dar una idea de la importancia del nuevo régimen (40). La culminación de este proceso de reorganización municipal, lo constituyen una ley de 1882 — ("Municipal Corporations "Consolidation" Act"), y otra de 1888 ("The Local Government Act"). Con posterioridad, se han dictado muchas leyes de Gobierno Local. La ley de 1933 codificó la organización y poderes de los seis tipos de gobierno Local existentes fuera de Londres. La "London Act" de 1939, llevó a cabo una obra similar con relación al "London County Council" y a los "Metropolitan Borough Councils", algunas de las cuales mencionaremos — hasta la de 1948, en que parece terminada la adaptación del régimen municipal al de las nacionalizaciones de empresas y servicios, inaugurado con posterioridad a la segunda guerra mundial.

---

(40) A. Posada: Op. cit., pág. 231.

La impresión que ofrece a primera vista el régimen municipal inglés, es su "falta de simetría y uniformidad", que se revela, sobre todo, en la variedad y disposición de sus circunscripciones y autoridades. (41).

Existen diversas fuentes del derecho municipal británico:

a) El Parlamento, que es la autoridad suprema y del cual derivan todos los poderes.

b) El Derecho común ("Common law"), en el que se incluye la ley no escrita o tradicional del Reino.

c) Las Constituciones de autoridades locales, las cuales, antes de pasar a la "Local Government Act" de 1933, estaban contenidas en numerosas leyes del Parlamento, que disponían sobre formas de elecciones, poderes y deberes de esos cuerpos. Se cuentan entre esas leyes, la "Public Health Act" de 1875, la "Municipal Corporations Act" de 1882, la "Local Government Act" de 1888, 1894 y 1939. Otras leyes que regulan la constitución de Comités y cuerpos para ciertos fines son: la "Education Act" de 1944, la "Poor Law Act" de 1930, la "Land Drainage Act" de 1930; la "London Government Act" de 1933, que rige desde el 1º de junio de 1934 reúne disposiciones sobre constitución y métodos de elecciones de los consejos de condados, Burgos, distritos y parroquias.

d) Disposiciones de autoridades centrales del Estado, que han sido adoptadas para asegurar la eficiencia de las Administraciones locales.

---

(41) POSADA, Ibid.

e) Decisiones jurisprudenciales.

Las autoridades locales son también numerosas y variadas, y surgen de varias leyes:

1. Bajo la "Municipal Corporations Act" de 1835: el "Borough Council".

2. Bajo la "Local Government Act" de 1888:

a) El "County Council", y
b) el "County Borough Council".

3. Bajo la "Local Government Act" de 1894:

a) El "Urban District Council",
b) El "Rural District Council", y
c) El "Parish Council" y/o "Meeting" (Las dos últimas pertenecen a zonas rurales).

4. Para Londres, rige una organización especial:

a) El "Common Council" de la "City" de Londres;
b) El "London County Council", y
c) Los 28 "Mertopolitan Borough Councils".

Aparte, deben considerarse organismos locales dependientes del Gobierno central y las coporaciones o entes creados con la finalidad de atender la explotación de servicios locales, pero no siempre municipales. De modo que la lista completa es la siguiente, salvo error u omisión. (42).

1) Asamblea o Consejo de Parroquia. (43).

(42) Véase: J. J. CLARKE: "The Local Government of the United Kingdom" - London, 1948. - W. E. JACKSON: "Local Government in England and Wales"; London, 1949.

(43) La "Parroquia" fué primitivamente la unidad local habida en cuenta a los fines de las leyes de asistencia (leyes de pobres); de allí se extendió progresivamente hasta ser el objeto

2) Consejo de Distrito urbano o rural. (44).
3) Consejo de Burgo y de Condado de Burgo. (45).
4) Consejo de Burgo metropolitano. (46).
5) Consejo de Condado. (47).
6) Organizaciones especiales y adjuntas. (48).
   a) Autoridades sanitarias del Puerto,
   b) Servicio de drenaje,
   c) "Catchmen Boards"; etc., etc.

---

del Gobierno local y unidad parlamentaria, eclesiástica y fiscal. Es urbana o rural, si está vinculada a un distrito o un burgo urbano, o no, respectivamente.

(44) El "Distrito" fué primero la unidad de gobierno local con fines de salud pública, de donde se extendió hasta comprender las áreas edificadas (urbanos) y las menos pobladas (rurales).

(45) El Consejo de Burgo es probablemente la más antigua autoridad de gobierno local. Un burgo ("Borough") es una ciudad con cierto estatuto legal; significa también una variedad de unidad parlamentaria. La corporación puede consistir de "Mayor", "Aldermen" o Consejeros, y "Burgueses", o, si el Burgo tiene carta de ciudad ("City", título honorífico concedido por la Corona), por el "Mayor" o Alcalde, los "Aldermen" y los "Citizen" (ciudadanos).

(46) Londres está dividido en 28 burgos metropolitanos, cada uno de los cuales es gobernado por un Consejo, presidido por un "Mayor", "Aldermen" y "Councillors" (concejales).

(47) El término "county" (condado) significa por lo menos dos cosas: una circunscripción judicial y un área de gobierno local; primitivamente tenían el sentido de distrito o jurisdicción bajo el contralor de una autoridad especial o distinta que en cierta fase de su desarrollo fuera el conde.

(48) La Corporación es todo organismo o asociación autorizado legalmente para actuar como un ente individual; en este sentido, todos los consejos municipales son corporaciones; sin embargo, dice Jackson, en materia de gobierno local, el término es aplicado solamente a burgos o ciudades (Boroughs y Cities). Las organizaciones del texto son verdaderas corporaciones (a veces son empresas) en el primer sentido del vocablo, que es, por otra parte, el del derecho comparado.

7) Comisiones adjuntas:

   a) Comisiones para cometidos especiales incluso de policía del condado (planificación, educación, etc.).
   b) Comisiones para la pesca marítima.
   c) Comisiones fiscales.

8) Justicia de Paz, que además de sus funciones judiciales, cumplen ciertos cometidos de gobierno local.

La enumeración precedente no es, sin embargo, exhaustiva; otros entes u organismos pueden ser considerados locales, de acuerdo con definiciones contenidas en leyes especiales, como la "Finance Act" de 1931. En efecto, de acuerdo con la lista precedente, y las leyes de Gobierno local (especialmente la de 1933), la definición general de *"autoridad local"* es "el consejo de un condado, condado de burgo, condado de distrito o de parroquia rural". Pero, conforme a la ley de Hacienda de 1931 precitada, autoridad local significa también todo cuerpo que tiene poder de percibir una tasa, o dictar un precepto en la materia.

Las funciones de que han sido encargados los diversos organismos de gobierno y administración local, son también numerosas y variadas. En general, aquellas cuentan con los poderes necesarios para cumplir las funciones tradicionales de todo Municipio, los que han sido previamente otorgados:

a) Por "Carta" real, en el caso de los burgos; y

b) Por ley del Parlamento, en los demás casos.

Con esta diferencia: los organismos creados por "Carta", tienen todos los poderes de la persona física, menos en la parte que han sido alterados por la

Carta misma, o por ley del Parlamento. Los demás, tienen los poderes y deberes que les han sido atribuídos expresamente por la ley.

Sin poder por nosotros mismos, clasificar una materia tan profusa, recordamos aquí los principales servicios atendidos por las autoridades locales, tal como aparecen ordenados en el ya citado libro de W. E. Jackson.

1) *Salud Pública.* — Comprende servicios de limpieza e higiene, aguas, saneamiento y drenaje, inspección de alimentos y drogas, baños y lavaderos, maternidades y cunas, centros de asistencia y policlínicas, prevención de enfermedades e infecciones.

2) *Edificación.* — Comprende, entre otros, el régimen de la construcción de viviendas, locales, establecimientos públicos o abiertos al público, plan regulador, parques y espacios libres. Ultimamente, a consecuencia de la guerra, los servicios municipales de viviendas (*Housing*) han adquirido considerable extensión, a fin de entender todo lo relativo a la reparación de las casas dañadas por los bombardeos, el alojamiento de personas cuyos hogares fueron destruídos, la construcción de locales de emergencia y de nuevas viviendas. Una ley reciente ("Housing Act", 1949), modificatoria de otra anterior de 1936, fija las normas para la intensificación de la construcción de nuevas viviendas y la contribución financiera del Gobierno central para ese fin y otros conexos, como el aprovisionamiento de agua potable, etc.

3) *Educación.* — Desde 1870, en que fué sancionado el carácter obligatorio de la instrucción pública, los municipios ingleses fueron encargados del sostenimiento de escuelas, simultáneamente con

otras instituciones públicas. La educación comprende además de los servicios tendientes al desarrollo cultural de la población, en sus aspectos espiritual, moral, mental y físico, otras actividades complementarias, como la preocupación por la salud y el bienestar físico de los niños: exámenes, distribución de leche, alimentos y otros refrigerios, alojamiento, vestidos, recreaciones, transporte, etc. Las autoridades locales controlan además la colocación (empleo) de niños y adolescentes, a fin de asegurar que reciben los beneficios de la educación. Asimismo, los gobiernos locales contribuyen al sostenimiento de colegios y universidades. No siempre la educación, en sus primeros grados, es gratuita; y los servicios complementarios suelen no serlo. Un régimen de becas para universidades, colegios superiores u otros establecimientos, contribuye a moderar las consecuencias del alto costo de la instrucción para las personas de modestos recursos.

4) *Asistencia social.* — Ha sido durante siglos, una función municipal "par excellence", y en la historia de las comunas británicas, las "leyes de pobres" ocuparon un lugar destacado hasta el advenimiento del "National Assistance Board", encargado en la actualidad del servicio social del pago de pensiones y subsidios. Los Consejos de burgo y de condado continúan, no obstante, proveyendo al alojamiento y atención de personas necesitadas, así como lo que no ha sido absorbido por las dependencias de aquel organismo.

5) *Vialidad.* — La construcción y conservación de calles, plazas y caminos, corrían de cuenta casi exclusivamente a cargo de los gobiernos locales, hasta las medidas de nacionalización adoptadas por

el Gobierno laborista de transguerra, según lo significaremos más adelante.

Análogas facultades competen a los gobiernos locales con relación a la construcción y conservación de puentes. Las autoridades locales tienen asimismo atribuciones sobre puentes y calzadas de propiedad privada.

6) *Policía y Justicia.* — Los gobiernos locales tienen no solo las funciones, sino también la fuerza, esto es, los agentes ejecutivos para las medidas que en la materia se adopten. Ello, sin perjuicio de los organismos de policía dependientes del Gobierno central.

Los tribunales de justicia definen ciertas circunscripciones locales (los condados, "counties"); aunque jueces de paz, de carácter municipal, funcionan en todas las comunas inglesas.

7) *Funciones diversas.*

a) Culturales, tales como la creación y mantenimiento de bibliotecas, museos y galerías; monumentos públicos; protección de aves silvestres, etc.

b) Seguridad pública, en materia de explosivos, petróleo, incendios; autorizaciones diversas; colocaciones, pesas y medidas.

c) Servicios de utilidad pública, como restaurants populares, abastecimientos diversos, tranvías, autobuses, mercados; loteamientos y viviendas modestas; cementerios y crematorios; mortuorias.

d) Registros de nacimientos, defunciones y matrimonios; de electores; de cargas de la propiedad; restriciones de planificación, retiros, altura, tipo de construcciones; de vehículos y licencia para conducirlos.

MUNICIPALIZACION Vs. NACIONALIZACION

La larga, y todavía incompleta, lista de funciones atribuídas a los gobiernos locales, es más en las apariencias que en la realidad, la demostración de la eficiencia del municipio inglés, sometido después de la segunda guera mundial, a restricciones y cercenamientos de su autoridad, por el plan de nacionalizaciones puesto en marcha por el Partido Laborista, inspirado en las doctrinas del socialismo.

El proceso cumplido por dicho partido, es ciertamente paradojal en lo que se refiere a la municipalización de servicios. El mismo comienza hacia 1883, cuando los esposos Sidney y Beatriz Webb fundaron la "Sociedad de los Fabianos", de inspiración socialista, pero cuyas miras políticas inmediatas consistían en penetrar en el viejo Partido Liberal, para transformarlo. Fué así que este partido pasó del programa tibio e incoloro de 1887 al social de 1891, que tomó el nombre un tanto pomposo de "Programa de Londres" (49).

---

(49) Los primeros fabianos fueron conocidos con la frase de "gas y agua socialistas", porque defendían la municipalización del gas, agua, electricidad, transportes urbanos y otros servicios públicos, como una parte esencial de su programa. Así B. Shaw, en su libro: "The Commonsense of Municipal Trading" y Sidney y Beatriz Webb en: "A Constitution for the Socialist Commonwealth of Great Britain". Tiempo mediante, ministros socialistas ("Labour Party") en vez de extender la esfera del Gobierno local, propiciaron la sustracción al mismo de importantes servicios públicos, al punto de señalarse, por tal motivo, una declinante significación de las comunas en la vida política inglesa. (Conf.: W. A. Robson: "The development of Local Government", London, 1948).

Se logró constituir la "Asociación de Corporaciones Municipales", con la adhesión de cerca de 300 municipios, de todos los burgos de Londres, País de Gales e Irlanda, para proteger y enfilar más eficazmente, mediante una completa organización, los intereses, derechos y privilegios de los Municipios. Con algunas excepciones — gas, electricidad, tranvías, — los grandes servicios públicos municipales no fueron todavía asumidos por los Municipios.

El movimiento municipalizador seguía encontrando, no obstante, serias y tenaces resistencias por parte de los elementos conservadores y tradicionales de Gran Bretaña, siendo de destacar las críticas doctrinarias y parlamentarias que le dirigía Sir John Lubbock (Lord Avebury), recogidas en un volumen, verdadero breviario de la oposición a las nuevas corrientes socializadoras (50).

La alarma, en los medios resistentes, veníales dada por "el portentoso, rápido y siempre creciente aumento de las contribuciones locales y de la deuda municipal" (51). No se hallaba, a su juicio, razón satisfactoria de ese aumento, a pesar de que por aquellos años (fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX) la población y el valor imponible habían aumentado, y de que, en gran parte, los fondos se destinaban para "atenciones o fines productivos". "Algunos municipios, no contentos con las funciones

---

(50) En español: "Municipalización y Nacionalización de los servicios públicos". Barcelona, 1912.

(51) Op. cit., pág. 1.

que necesariamente son de su incumbencia, se han lanzado, de algunos años a esta parte, a grandes operaciones comerciales" (52). Esto había de constituirse en el blanco de las críticas, pues no obstante reconocerse grandes facultades y destreza en aquellos que pertenecen a los cuerpos municipales, "no se sigue aquí necesariamente que posean los conocimientos especiales requeridos para dirigir felizmente empresas manufactureras y mercantiles, ni ciertamente tengan tiempo para ello". (53).

Mr. Balfour Browne, dice: "Pienso, sobre esto, que al paso que es justo y recto, lo cual es evidente, que los ayuntamientos puedan contraer deudas por cosas tan esenciales como el alcantarillado, mejora de las calles y suministro de aguas, se les ha de impedir que emprendan negocios especulativos en los cuales y caso de éxito pueden ser grandes las ganancias, pero, en caso de fracaso, la pérdida sería deplorable" (54).

La posición crítica de Lord Avebury, se funda en "cinco razones principales":

1) Las legítimas funciones y obligaciones de los Municipios ya son suficientes, sino más que suficientes, para gastar sus energías y ocupar todo su tiempo.

2) La municipalización ha implicado y seguirá implicándolo, un inmenso aumento en la deuda municipal.

3) Envolverá, además, a los municipios, en enojosos litigios.

---

(53) Op. cit., pág. 2.
(53) Ib., pág. 3.
(54) Cit. en Lord Avebury, op. cit., pág. 6.

4) Como no habrá el mismo estímulo hacia la economía y cuidado, será muy probable, por no decir seguro, que ocurrirá una de dos: o habrá pérdida, o los servicios costarán más. Las clases trabajadoras serán, ciertamente, las más perjudicadas.

5) Por último, ello es un serio impedimento para el progreso y los descubrimientos.. (55).

"Hase dicho que la municipalización debe limitarse a las cosas necesarias. Pero si ello es así, al alumbrado, gas, agua y tranvías deberíamos añadir el pan, la carne, los seguros de incendios, paños, sal, verduras, papel, plumas, etc., etc., y no faltarían quienes añadieran también el tabaco, el te y la cerveza" (56).

"Nuestros municipios tienen muchísimas obligaciones que llenar, las cuales son más que suficientes para ocupar todo su tiempo y gastar sus energías. No pueden, a la vez, gobernar y traficar. Si persisten en meterse en empresas comerciales, aumentarán, persuadido estoy de ello, nuestras contribuciones, impedirán el progreso de los descubrimientos, y sofocarán, si no lo destruyen, aquel espíritu de empresa privada al cual principalmente se debe nuestra pasada supremacía comercial" (57).

No obstante, la municipalización se abrió paso, extendiéndose paulatinamente a mayor número de comunas y de empresas: transportes, seguros, elec-

(55) Pág. 7.
(56) P. 11.
(57) P. 23.

tricidad, gas, agua, pañerías, mensajerías, cantinas escolares, fábricas de ladrillos, sastrerías, suministros de leche y huevos, bancos y cajas de ahorros, compra o arrendamiento de yacimientos carboníferos, para el suministro de carbón a oficinas públicas y consumidores locales, y otros más. El movimiento expansivo iba, sin embargo, a detenerse, y regresar en virtud del crecimiento industrial y comercial del Estado bajo el laborismo. Al punto que es posible distinguir dos períodos en el desarrollo de la socialización de servicios, tomando en cuenta la expansión y la contracción del movimiento municipalista. Robson señaló en 1931 las fuerzas que actúan contra su desarrollo normal, y en 1948 denunció la pérdida de funciones por el Municipio en beneficio del Estado o de entes públicos relativamente autónomos, controlados por éste, que poco tienen que ver con aquellos factores por él denunciados tres lustros antes. (58).

Efectivamente, hacia 1931, el sistema municipal inglés fué sometido a un peligroso esfuerzo, consistente en poner a su cargo funciones más gravosas de las que podía soportar. Un ajuste entre estructura y funciones municipales podía ser logrado de alguno de estos modos: ampliando la estructura, a fin de hacerlo capaz de soportar las nuevas funciones, o reducir éstas hasta volverlas adecuadas a la resistencia de su estructura. Todos los que miraban por el gobierno local y valoraban su esencial contribución a la tradición democrática británica, deseaban ver adoptada la primera solución; sin embargo, la

(58) "The development of Local Government", London, 1948, págs. 7 y 15.

corriente ha sido llevada fuertemente en la otra dirección, y ha tenido por efecto la remoción de funciones del gobierno local, entre otras las siguientes:

1) *Carreteras troncales.* — En 1936, 3.500 millas de carreteras troncales ("highway") para toda clase de tránsito, fueron transferidas de las autoridades viales locales al Ministerio de Transportes, quien se hizo desde entonces cargo de su conservación, mejoras y reparaciones. En 1946, otras 3.700 millas de caminos reales y carreteras troncales, fueron transferidas al gobierno central. Por otra parte, el Ministerio ha sido autorizado a declarar por decreto carretera troncal cualquier camino, y traerlo así dentro del sistema vial bajo su control.

2) *Aeroestaciones civiles.* — Hasta hace muy poco tiempo, la gran mayoría de aeródromos civiles eran poseídos por las municipalidades, con excepción de algunos aeropuertos internacionales, como el de Croydon, los cuales operaban bajo el contralor del Ministerio del Aire. En 1939, fecha de estallido de la guerra, había 42 aeródromos de propiedad municipal. El "White Paper" de los servicios aéreos británicos, publicado en diciembre de 1945, anunció que los aeródromos civiles requeridos para servicios aéreos sujetos a horarios serían adquiridos y administrados por el Ministerio de Aviación Civil. La explicación que se dió a esta política fué que los aparatos actuales y los que se proyectan implican grandes capitales y costosos mantenimientos de pistas de concreto y facilidades auxiliares.

3) *Hospitales.* — La pérdida del servicio hospitalario — municipal desde la "Metropolitan Poor Act" de 1867 — importó un ataque más serio a los

gobiernos locales, que la sustracción de los caminos y los aeródromos. Diversas leyes fueron ampliando las funciones del Municipio en la materia ("Public Health Acts" de 1875 y 1936, "Isolation Hospitals Acts" de 1893 y 1901, "Local Government Act" de 1929) hasta que la ya famosa "National Health Services Act" de 1946 concentró en un organismo relativamente autónomo bajo el contralor del Ministerio de Salud, todos los servicios hospitalarios.

4) *Asistencia Pública.* — En Gran Bretaña distínguese la asistencia pública hospitalaria (ver más arriba) y las demás variedades de asistencia a pobres, desocupados, inválidos, etc., especialmente cuando los riesgos correspondientes no han sido cubiertos por algún sistema de seguros o retiros. Con anterioridad a 1934, y conforme a las llamadas "Leyes de Pobres", el Municipio tenía a su cargo buena parte de la tarea asistencial, especialmente en lo que se refiere a la desocupación. En 1934, por la "Unemployment Act", se transfirió la asistencia de los desocupados capaces al "Asistance Board", organismo creado al efecto e instalado un año después. En 1940, pasó a este mismo organismo el servicio de pensiones a menores y viviendas. Bajo el nuevo y más amplio sistema de seguridad social, los servicios de pagos, sea por seguros o por asistencia sociales, han sido confiados al gobierno central, quien a su vez los transferirá probablemente a un órgano como el recién mencionado. Las únicas funciones asistenciales que les quedan a las autoridades locales, se refieren a la provisión de cuidados al joven, al anciano y otras categorías de personas que requieren servicios en especie; meros vestigios de lo que fueron importantísimas funciones locales.

5) *Transportes colectivos de pasajeros.* — En 1934, el gobierno de coalición, sobre los fundamentos de un proyecto de H. Morrison, que había sido Ministro de Transportes en el Gabiente precedente, creó el "London Passenger Transport Board" el cual absorbió no sólo el subterráneo y los servicios de autobús en poder de compañías privadas, sino también numerosas líneas de tranvías y trolebuses, poseídas y trabajadas por el "London County Council" y otras autoridades locales de la región metropolitana. En 1946, el Ministerio de Transportes propició la sanción de una ley estableciendo la "British Transport Commission" con el cometido de explotar bajo forma de empresa, o participación en empresas, todo lo relativo a transporte de pasajeros y mercaderías por rieles, caminos y ferry-boats, canales y vías fluviales interiores, puertos y muelles dentro de Gran Bretaña. El proyecto respectivo se convirtió en ley el 6 de agosto de 1947, y es conocido con el nombre de "Transport Act, 1947".

En cumplimiento de esa ley, el complejo sistema de transportes de Gran Bretaña se convirtió en propiedad nacional el 1º de enero de 1948. Las cifras siguientes dan una idea de la vastedad de la operación, que constituye, según se ha dicho, "el más importante pasaje de propiedad privada a propiedad colectiva que se haya presentado jamás ante un parlamento democrático (59).

En efecto, fueron absorbidas más de 60 sociedades ferroviarias con una red de más de 80 mil Kmts., 3.200 canales navegables, más de 15.000 estaciones,

(59) VOINEA: op. cit., pág. 121.

más de 20.000 locomotoras a vapor, 1:200.000 vagones de carga, 410.000 vagones de pasajeros, 2.400 lanchas, 100 barcos (para navegación lacustre), 50.000 edificios para el personal, numerosos talleres, 70 hoteles, 9.000 caballos, 25.000 vehículos y 11.000 camiones automóviles. A todo esto, es preciso agregar los siguientes bienes, adquiridos por vía de compra a los particulares: 585.000 vagones, 5.000 autobuses y el activo de la sociedad de transportes de la capital: 500 millas de rieles, 6.900 autobuses, 1.700 trolebuses, 900 tranvías, etc. El personal de servicio funcionarizado sobrepasa el millón, sin contar los 300 mil que trabajan en las rutas y los 150.000 en los almacenes y anexos de los ferrocarriles. Por indemnización a las empresas feroviarias, canales y transporte urbano de la capital, se prevé una cifra superior al billón de libras esterlinas.

6) *Provisión de gas.* — La nacionalización de este servicio vino como corolario lógico de la de los combustibles y la energía. Por esta razón, contenida ya en el mensaje real de 1947, y por la situación misma de la producción, fué la operación menos resistida. Una comisión de encuesta parlamentaria presidida por Geoffrey Haworth, nombrada por Lloyd George (ministro liberal) e integrada por hombres de negocios y especialistas, así como de personalidades científicas, habíase pronunciado por unanimidad sobre la necesidad de la compra forzada por el Estado de todas las empresas existentes, a fin de crear las condiciones necesarias para una reorganización económica de esta rama industrial. A la fecha de la ley de nacionalización (marzo de 1948) un tercio de las empresas de producción de gas pertenecía a las autoridades locales y los dos tercios a

compañías privadas. En abril de 1949 se consumó la expropiación de todas ellas, colocándose la industria bajo la dirección del Estado.

7) *Suministro de energía eléctrica.* — La nacionalización de este servicio — que fué menos resistido que la de los transportes — hizo pasar al dominio industrial del Estado 570 empresas, de las cuales 370 pertenecían a las autoridades locales, 190 a sociedades privadas y 10 a "régies" mixtas. Las empresas municipales fueron administradas desde 1895 hasta 1926, por la "Incorporated Municipal Electrical Assoc."; en la última fecha y bajo un gobierno conservador, creóse un organismo público especial, llamado "Central Electricity Board", con el fin de coordinar el sistema de producción existente.

La ley de abril de 1948, sustituyó a ésta por una nueva corporación, denominada "British Electricity Authority", con el cometido de continuar la explotación del servicio y adquirir el activo de las empresas existentes y las sociedades financieras ("Holdings") cuyos títulos pertenecían en porcentaje mayoritario a aquellas.

8) *Funciones de contralor.* — Con los servicios, el Estado absorbió los poderes de contralor sobre su funcionamiento, sin perjuicio de las atribuciones del Parlamento en la materia. Se perdió de esta manera una preciosa actividad de estímulo, vigilancia y control del vecindario a través de sus mandatarios locales. El contralor del Parlamento, por lo remoto y pesado, es ilusorio muchas veces; además, no es su cometido específico esa actividad, que debe ejercer solo en circunstancias verdaderamente compulsorias, por lo excepcionales. Y en lo que se refiere al con-

tralor del poder central sobre los nuevos organismos nacionales, es sabido que no se ejerce, ni puede ejercerse con la eficacia del primero.

Un juicio definitivo sobre el nuevo régimen británico de los servicios públicos puede parecer, sin embargo, prematuro. Las elecciones generales de 1950 fueron ganadas por los laboristas por un escaso margen de votos, lo que indicaría un comienzo de vuelco en las opiniones acerca del programa de nacionalizaciones, el cual no obstante ha proseguido con la estatización de la industria siderúrgica, verificada recientemente. De todas maneras es de deplorar que la realización integral del plan laborista de nacionalizaciones pueda llegar a reducir al municipio inglés a una sombra de lo que fué, esto es, un auténtico órgano de la comunidad local, gobernada por sus representantes, para sus propios servicios públicos (59 bis).

(59 bis) En 1951 se realizaron nuevamente elecciones generales, a raíz de las cuales los laboristas debieron abandonar el poder; deteniéndose, en consecuencia, la política de las nacionalizaciones.

4. LA MUNICIPALIZACION EN ITALIA

En Italia, la municipalización de servicios públicos fué legalmente consagrada a comienzos del siglo que transcurre, tras un proceso que tiene muchos puntos comunes con el desarrollado en los países precedentemente referenciados. Ya bajo la Ley Provincial y Comunal (L. P. C.), condensada en el texto único (T. U.) del 2 de abril de 1885, los municipios italianos se habían manifestado sobre la insuficiencia de sus atribuciones, para hacer frente a los nuevos y crecientes requerimientos de una sociedad local en plena expansión, e intentado rebasar sus limitaciones.

En el congreso de Génova (1892), el Partido Socialista Italiano preconizó las reformas propugnadas por los "oportunistas" franceses, o sea el "socialismo" municipal", sobre la base de una efectiva autonomía comunal.

Paralelamente, el movimiento de opinión contra el régimen de concesiones, que se mostraba tan insuficiente para la explotación de los servicios de interés público, como fecundo en dificultades para la administración y los usuarios, contribuyó a la formación de un concepto ampliamente favorable a la municipalización de aquellos servicios.

Desde luego, no existía uniformidad en los pareceres sobre la naturaleza y extensión de este fenómeno. Para unos, la municipalización era una forma de gestión o producción de servicios públicos, en concurrencia con el productor privado; para otros, esa gestión o producción debía hacerse en forma de mo-

nopolio, a fin de abatir los precios de los bienes y servicios más abajo aún del nivel a que se pudiera llegar en régimen de mercado libre; otros, a su vez, desentendiéndose de esas características económicas, daban un sentido financiero a la municipalización, distribuyendo el costo de los bienes y servicios públicos entre todos los miembros de la sociedad, mediante un sistema complejo de tributación.

Hoy está claro que, desde un punto de vista jurídico-económico, la municipalización de servicios es la asunción, por parte de la Comuna, de la gestión de algunos servicios de carácter prevalentemente industrial y comercial, sea en competencia con los particulares, sea con monopolio (60).

A raíz de esos acontecimientos, y en ocasión de discutirse un proyecto de la ley financiera para la administración provincial y comunal, el Gobierno nombró una Comisión presidida por el Senador Luchini, a fin de que estudiara la posibilidad de sancionar un proyecto de municipalización.

En sus conclusiones, la Comisión reconocía a las comunas, la capacidad para asumir directamente la prestación de servicios públicos tales como los transportes, iluminación, suministro de agua, mataderos, limpieza urbana, baños públicos, fábrica de hielo, depósito y venta de abonos químicos, hornos, viveros y planteles, etc., fijando, además, las modalidades de la gestión.

Tras un breve estudio, el Ministro Giolitti presentó el anteproyecto de la Comisión en la sesión

(60) G. ZANOBINI: "L'amministrazione locale"; Padova, 1936, pág. 251.

parlamentaria del 11 de marzo de 1902, el cual, con el Nº 103, fué promulgado como ley nacional el 29 de marzo de 1903. El Reglamento ejecutivo, fué dictado un año después (Nº 108; 10 de marzo de 1904).

En líneas generales, la ley creaba un régimen de municipalización diferente del preconizado por el Partido Socialista, el cual cifraba sus esperanzas en un "colectivismo" municipal que sirviera de puente, o de preparación, para una eventual socialización de bienes y servicios en escala nacional. En efecto,

A) La ley permitía, por las vías normales del ejercicio de sus atribuciones, la explotación directa de servicios y empresas públicas por parte de la comuna, la que al efecto podría efectuarla por sus propios organismos, o mediante la creación de entes patrimoniales relativamente autónomos, denominados "Haciendas".

B) Subordinaba, la ley, la asunción directa de servicios y empresas, a la observancia de un procedimiento solemne destinado a permitir el examen y la estimación de las ventajas administrativas y económicas del servicio o empresa en cuestión.

C) Rodeaba de garantías y medidas de contralor oportuno, la gestión de las "haciendas" que se crearan, a fin de prevenir los errores o perjuicios que derivaran de su funcionamiento en modo diferente al previsto por la ley.

Tras una veintena de años de experiencia favorable a la municipalización, durante cuyo transcurso se dictaron nuevas normas destinadas a permitir su aplicación regular, se inicia el período de la administración fascista. Un decreto real (R. O. del 30 de diciembre de 1923, Nº 3047, después incluído

en el T. U. del 15 de octubre de 1925, Nº 2578) acentuó la autonomía de las haciendas y volvió más expeditivo su modo de funcionar; pero, no con la finalidad de reforzar la autonomía de los gobiernos locales, sino debilitarla, pues por otra parte se acentuaba la tendencia al centralismo gubernativo, propio del régimen. Un movimiento de Haciendas y técnicos de éstas, fundado en el carácter industrial de las mismas, pretendió separarlas de las Provincias y Municipios, a fin de que adquirieran nueva vida, perfectamente autónoma; el Gobierno, si bien se mostró dispuesto a darles un nuevo Reglamento, no se animó a decretar la segregación de las Haciendas de los Municipios y Provincias de que dependían administrativamente.

Un R. D. del 1º de julio de 1926 dispuso que las empresas municipalizadas y el personal dependiente de las mismas quedaran sometidas a la ley sindical Nº 563, del 3 de abril de 1926.

Este régimen —condensado fundamentalmente en el T. U. del 15 de octubre de 1925, ya citado— rigió con algunas modificaciones de escasa importancia hasta el advenimiento de la República Italiana, cuya Constitución (promulgada en Roma el 27 de diciembre de 1947, para regir desde el 1º de enero de 1948), consagra la autonomía municipal (art. 128), dentro del doble marco provincial y regional, instituído también constitucionalmente (arts. 114 y 129).

Las materias municipalizables pasan a ser de competencia de la Región, quien puede dictar a su respecto normas legislativas, dentro de los límites señalados por los principios fundamentales establecidos por las leyes del Estado, el interés nacional y el de

las demás regiones (art. 117). Aquellas materias, son las siguientes:

Circunscripciones comunales; policía local, urbana y rural; ferias y mercados; beneficencia pública y asistencia sanitaria y hospitalaria; instrucción artesana y profesional y asistencia escolar; museos y bibliotecas de entidades locales; urbanística; turismo e industria hotelera; tranvías y líneas automovilísticas de interés regional; vialidad, acueductos y obras públicas de interés regional; navegación y puertos lacustres; aguas minerales y termales; canteras y turberas; caza; pesca en las aguas interiores; agricultura y bosques; artesanado; otras materias indicadas por leyes constitucionales.

La región ejerce normalmente sus funciones administrativas delegándolas a las provincias, las comunas, u otras entidades locales, como también valiéndose de sus órganos. Sin embargo, la ley puede atribuir las funciones administrativas correspondiente a las materias enumeradas antes, cuando presentan interés exclusivamente local, a las provincias, comunas u otras entidades locales.

Estas disposiciones no pugnan con las contenidas en la Ley de 1903; y por ello, la municipalización de servicios públicos debe estudiarse de acuerdo con su texto y las normas complementarias. Los problemas de derogación e interpretación que podrían ser muy importantes, tratándose de su aplicación a la realidad administrativa y económico-financiera a la que fueran destinadas, pierden relevancia para el investigador solamente interesado en el funcionamiento del instituto tal como emerge de aquella ley y la experiencia de su aplicación.

LOS SERVICIOS MUNICIPALIZADOS

Por el art. 1º de la Ley de 1903, las comunas pueden efectuar la instalación y el ejercicio directo de los servicios públicos, y señaladamente de aquellos relacionados con los objetos siguientes:

1) Construcción de acueductos y fuentes, y distribución de agua potable;

2) Instalación y explotación de la iluminación pública y privada;

3) Construcción de alcantarillas y utilización de las materias fertilizantes;

4) Construcción y explotación de tranvías;

5) Construcción y explotación de redes telefónicas en el teritorio municipal;

6) Instalación y explotación de farmacias;

7) Limpieza pública y retiro domiciliario de basuras;

8) Transportes fúnebres, con o sin monopolio, exceptuando los transportes de los socios de congregaciones, fraternidades, y otras asociaciones constituídas a tal fin y reconocidas como entes morales;

9) Construcción y explotación de molinos y hornos normales;

10) Construcción y explotación de mataderos, con o sin monopolio;

11) Construcción y explotación de mercados públicos, con o sin monopolio;

12) Construcción y explotación de baños y lavaderos públicos;

13) Fábrica y venta de hielo;

14) Construcción y explotación de asilos nocturnos;

15) Instalación y explotación de omnibuses, automóviles y de cualquier otro medio similar, a fin de atender comunicaciones públicas;

16) Producción y distribución de fuerza motriz hidráulica y eléctrica, y construcción de las instalaciones respectivas;

17) Fijación de publicidad con o sin monopolio, exceptuados los manifiestos electorales y los actos de la autoridad pública;

18) Desecadores de maíz y graneros;

19) Establecimiento y venta de semillas, pies de vid y otras plantas arbóreas y frutales.

1º *Carácter enumerativo o taxativo de la lista.* — El primer problema planteado por este artículo de la ley, ha sido sobre su carácter enumerativo ó taxativo, esto es, si las comunas pueden o no municipalizar otros servicios y empresas que los mencionados en la Ley. Tanto el Ministro Giolitti como el miembro informante en la Cámara de diputados, se pronunciaron por la demostratividad, o carácter enunciativo de la disposición. Pero, los autores de derecho público lo han discutido.

Para C. Mezzanotte, senador a la fecha de sancionarse la ley, la lista tiene carácter taxativo o enumerativo. Ninguna duda habría surgido, dice, si el artº 1º se hubiera detenido en la proclamación contenida en su primer inciso, en vez de seguir con la enumeración hecha en el mismo artículo. El fin de la enumeración es poner fuera de dudas que los enumerados son servicios públicos municipales. El legislador los ha querido definir como tales por sí mismo, y no dejar su definición a aquellos que deben aplicar la ley. La enumeración es taxativa para los mencionados, pues han sido elevados a servicios

públicos municipales, ciertos servicios que, por lo menos históricamente, no podían ser definidos como tales (61).

ZANOBINI, en cambio, y con él numerosos publicistas (62), entiende que la lista contenida en el precitado artículo 1º, es puramente demostrativa, y solo tiene carácter taxativo la indicación de los servicios que pueden ser explotados en régimen de monopolio (transportes fúnebres, mataderos, mercados, propaganda pública). La lista, pues, es no solo enunciativa, sino necesariamente incompleta. El Municipio, había dicho antes, es un ente con fines indeterminados, y después del Estado, el de atribuciones más numerosas y susceptibles de expansión indefinida; es imposible, pues, cualquier pretensión de enumeración completa de sus atribuciones.

2. *Formas de la municipalización.* — Dos son las variantes que ofrece la ley: la forma simple del ejercicio en economía, y la forma compleja de la constitución de "Haciendas" especiales.

El problema aquí es el de la capacidad jurídica de las haciendas especiales, las cuales han venido a encontrarse en una situación más bien híbrida. Los informes del proyecto, no aclaran gran cosa el punto; el de la Comisión parlamentaria subraya que el procedimiento de la municipalización descansa

(61) "Municipalizzazione dei servizi pubblici", Milano, 1905, pág. 18.

(62) G. ZANOBINI: "L'amministrazione locale", Padova, 1936, pág. 251; U. BORSI: "Le funzioni del Comune Italiano" en "Trattato completo di Diritto Amministrativo Italiano", Milano, 1915; Fco. MILITTELLO: "La municipalizzazione nel diritto pubblico fascista", Bologna, 1941, Vol. I, pág. 8.

sobre un simple concepto de base: constituir para cada servicio municipalizado una hacienda especial administrada por una Comisión "ad hoc", nombrada sí por el Concejo Municipal, pero conservando cierta unidad propia, autónoma en muchos aspectos; mientras por una parte está ligada y depende de las autoridades municipales, constreñida por los límites del presupuesto, actúa por la otra con relativa libertad de movimientos, conforme a las necesidades de las haciendas industriales; está sometida a la tutela de las autoridades locales, pero con la especial adecuación que requieren los caracteres peculiares de la hacienda, tan distintos de los cometidos normales y técnicos de los Municipios.

La forma jurídica de la hacienda especial aparece con mayor claridad en el informe del Senado. El proyecto de ley, refiere, no tiende a crear nuevos entes morales, con patrimonio propio en el ámbito de la comuna, sino que se propone solamente constituir administraciones diferentes, las cuales, sin ser del todo independientes del ente comunal, poseen no obstante el tanto de autonomía y aquel complejo de facultades que son indispensables para poder proveer con eficacia de resultados al normal funcionamiento del servicio público o de la empresa. Por lo tanto, hay autonomía material de gestión, pero con funcionamiento subordinado y reservado en muchos aspectos a la Comuna, a través de una serie de controles y de vínculos, los cuales, si de una parte obstaculizan los movimientos de la hacienda en el campo industrial, por la otra representan un freno poco eficaz para prevenir la posibilidad de riesgos ingratos, cuando no de reveses financieros.

En consecuencia, la hacienda especial, jurídica-

mente se puede considerar como una forma especial de gestión del patrimonio comunal, confiada a una Comisión delegada a propósito, con perfecta separación de la comuna. En el lenguaje técnico -administrativo italiano, la autonomía relativa de que gozan no podría, ni debería transformarse prácticamente en autonomía absoluta, y menos en autarquía (63).

Traducida a nuestro lenguaje administrativo, la hacienda es una figura mixta, híbrida como bien se dice, entre la desconcentración y la descentralización de servicios, sin constitución de ente autónomo. En los hechos, funciona como una Comisión especial, no siempre honoraria (por lo menos su presidente) que administra la aplicación de un patrimonio afectado a un destino o fin especial.

Las comunas italianas, temiendo se cayera en la coexistencia de dos o más entes morales, que podrían de pronto hallarse en conflicto, pidieron se precisara el carácter de las haciendas especiales; pero la cuestión no fué resuelta expresamente. El fascismo les otorgó a las haciendas, la capacidad de cumplir todos los negocios jurídicos necesarios para alcanzar sus fines, y de comparecer en juicio por las acciones que de ellos emergen. En realidad, esa concesión no significa un refuerzo de la autonomía hacendística, sino la reglamentación de facultades implícitas en su creación. "Esa parcial autonomía — dice ZANOBINI — no parece que alcance a atribuírle a la hacienda, una personería jurídica propia, distinta de la del Municipio" (64).

---

(63) V.: MILITELLO: op. cit., pág. 13-14.

(64) Op. cit., pág. 253. Ver asimismo la bibliografía citada en este lugar.

En los hechos, por lo demás, se acentuó la dependencia de las haciendas a las comunas.

Cada uno de los servicios enumerados en la ley puede constituir el objeto de una hacienda especial; pero en algunos casos, se puede asimismo reunir en una sola hacienda, varios servicios de poca importancia, o cuya índole se preste convenientemente a su reunión. Este caso se da, por ejemplo, cuando los elementos técnicos, personales o reales, son comunes o adaptables a los diversos servicios reunidos.

Es preciso distinguir este tipo de hacienda plural, de los consorcios comunales, creados por dos o más Municipios para la atención de servicios de interés común.

En síntesis, la ley establece una municipalización graduada, conforme a su objeto y la forma de realizarla.

1) *Hacienda especial,* para los servicios importantes, en los cuales prevalece la índole técnica de su prestación.

2) *Haciendas reunidas,* para aquellas que no tienen grande importancia, o tienen afinidades técnicas que los hagan atendibles en común.

3) *En economía,* para los servicios de escasa importancia, o en los cuales no prevalece el elemento técnico. (65).

---

3. *Los monopolios.*—Algunos servicios como se ha dicho, pueden ser prestados por el Municipio, en

(65) Cfr. MEZZANOTTE, op. cit., pág. 86. Ley citada, art. 2º. Reglamento art. 3º.

régimen de monopolio. Para ello, se requiere que la Comuna, al deliberar sobre la asunción directa del servicio, exprese si va a explotarlo con exclusión de toda competencia privada o pública, que esto es lo que en definitiva significa la facultad que le ha sido reconocida por la ley.

En Economía, el monopolio implica la exclusividad para la producción o la distribución de un producto, por parte de un productor, o del intermediario en su circulación. Puede ser de hecho, o sea atendiendo a la naturaleza misma del producto, a las modalidades de su extracción o producción, etc., o de derecho, cuando un texto jurídico suficiente y válido lo consagra tal. En el caso de la municipalización con derecho de monopolio, significa entonces un privilegio que la ley atribuye o reconoce a la comuna, a fin de que pueda prestar a la colectividad un bien económico, bajo forma de servicio público, excluyendo la concurrencia de las empresas privadas o públicas (66).

Los comentaristas de la Ley de 1903, entienden que el Municipio puede asumir con monopolio, tan solo aquellos servicios indicados expresamente por ella, o sea que su enumeración es taxativa. Desde luego, esta restricción se aplica al monopolio de derecho, y no a aquel que vaya implícito en la naturaleza misma del bien o servicio, esto es, del monopolio de hecho, como es el caso de todas las actividades que para su realización deban contar con bienes públicos comunales.

Esa conclusión ha sido, por otra parte, consagrada por el Consejo de Estado y la Comisión Real,

(66) Conf. con leve variante: MILITELLO, op. cit., pág. 57.

para quienes el derecho de monopolio puede ejercitarse por la Comuna, solamente con respecto a los servicios públicos para los cuales está taxativamente admitido, sea con el sistema de la Hacienda especial, sea en economía (67).

4. *Haciendas consorciales.* — Varias comunas, sea de la misma provincia, sea de provincias limítrofes, pueden constituirse en consorcio, para asumir directamente la instalación y el ejercicio de los servicios que sean de interés común. (Artº 22 de la Ley). De este modo y a los fines de la explotación respectiva, el consorcio de comunas funciona como una sola unidad, como si fuera un solo Municipio.

El procedimiento para la constitución del consorcio es el mismo que para la creación de una hacienda singular; solamente difiere en la necesidad de contar con la aprobación unánime de los organismos indicados por la ley, previa al establecimiento del mismo, entre los cuales merece destacarse el referéndum a que son sometidas todas las iniciativas de municipalización.

El consorcio de comunas es organizado por una asamblea consorcial, que antes que nada delibera sobre el reglamento de la futura hacienda intercomunal, la sede de la administración y las cuotas de interés de las comunas participantes. Después, nombra al Director y a la Comisión Administrativa; puede también nombrar un tesorero especial, cuando los servicios de caja respectivos no sean prestados por el funcionario que desempeña análogas funciones en la comuna que sirve de sede al consorcio.

---

(67) Circular del Ministerio del Interior del 10 de marzo de 1909. V. ZANOBINI, op. cit., pág. 251-2.

Los presupuestos y cuentas son también sometidos a la aprobación de la Asamblea consorcial y por la junta administrativa de la provincia en la cual resida la administración de la hacienda.

Los beneficios emanados de estos organismos, hoy subsistentes, aunque con las designaciones y algunas funciones cambiadas, han sido considerables. Entre otros, ha contribuído al reforzamiento de la autonomía comunal e intercomunal con respecto al Estado, por la cooperación de los vecindarios en la solución de sus problemas comunes.

La institución del referéndum, a la cual, como lo hemos dicho, deben someterse todas las iniciativas de municipalización, una vez aprobadas por los concejos comunales y la comisión real, da por su parte al proceso respectivo, las garantías de su oportunidad, procedencia y fundamentación democráticas.

5. LA MUNICIPALIZACION EN EL URUGUAY (*)

En estas páginas, nos proponemos señalar las características generales que ha asumido el movimiento municipalizador en el Uruguay. Dos circunstancias nos mueven a ello: la primera, el hecho de la reforma constitucional ratificada por el plebiscito de 16 de diciembre de 1951, que extiende considerablemente las funciones municipales con respecto a la Constitución de 1934 y enmiendas de 1942 (68); y la segunda, la declaración que a raíz de una iniciativa nuestra adoptó la VII Conferencia de Abogados realizada en Montevideo, sobre la legitimidad de la municipalización como fuente de recursos (69).

(*) Escrito con posterioridad a los acontecimientos que se mencionan en el texto.

(68) Ver el texto de la "Ley Constitucional sancionada el 26 de octubre de 1951", publicada oficialmente por la Corte Electoral (Montevideo, 1951); artº. 262 y sgtes. También: D. H. MARTINS y GROS ESPIELL: "La Constitución uruguaya de 1952", Montevideo, 1952.

(69) El texto de la resolución aprobada, en su parte pertinente, dice así:

"A los Municipios, como consecuencia de su autonomía, y para su normal desenvolvimiento, les serán reconocidas las siguientes atribuciones financieras:

....

"C) Percibir tasas y demás ingresos provenientes del ejercicio de sus atribuciones y de la explotación municipal de servicios públicos".(Ver: "Boletín de la Conferencia, Nº 10, 1º/XII/51, pág. 4). Conf.: I. GANÓN: "La municipalización como fuente de recursos". (Comunicación a la citada Conferencia).

....

El punto de partida de estas consideraciones, lo constituye la comprobación de que, con denominaciones diversas, los Presupuestos municipales de nuestro país consignan una serie de recursos provenientes del ejercicio directo ("inversiones productivas") e indirecto (concesiones, permisos) de varios servicios y actividades públicos, p. e., propaganda e informaciones, hoteles y casinos, necropsias, limpieza y usinas, expendios, contribuciones de concecionarios y permisarios de transportes, etc., etc. El camino recorrido para llegar a la situación actual, podemos decir que ha sido largo y muy accidentado; pero escapa a los propósitos de este trabajo el trazar siquiera una reseña del proceso formativo del Municipio uruguayo, desde los Cabildos coloniales hasta nuestros días, esfuerzo que, por otra parte, ya hemos intentado. Pese a ello, si nos fuera permitido remontarnos más allá del período constitucional de la institución, veríamos cómo muchos de los servicios hoy municipalizados ya eran comunales, y cómo muchos indiscutiblemente tales, entonces y ahora, han sido sustraídos al Municipio, para ser nacionalizados, o entregados preferentemente a la actividad privada.

De todas maneras, sea que partamos de nuestra primera Constitución (1830) o de la más reciente (1952), utilizando un método prospectivo en el primer caso, y retrospectivo en el segundo, el punto de conjugación del proceso municipal alcanza su máximo en la Constitución de 1918 y la Ley de Gobiernos Locales de 1919. Entonces, la Comuna uruguaya alcanzó su plenitud orgánica y funcional, entendiendo por tal la posesión de los medios constitucionales y legales para alcanzar todos su fines; plenitud que tras el interregno inaugurado por la

Constitución de 1934, se halla ahora en la oportunidad de su recuperación.

En efecto, la Constitución que nos rige ha dotado a los Departamentos (unidad política más extensa que el Municipio), de órganos de Gobierno y Administración paralelos a los que establece para lo nacional: una Junta Departamental, en la que residen las funciones legislativas y de contralor, y un Concejo Departamental, al que se atribuye la función ejecutiva. Al crear dichos órganos, ha adoptado una fórmula muy expresiva, exceptuando solamente los servicios de seguridad pública; con lo que termina el equívoco interesadamente explotado sobre el alcance del concepto "servicios de policía", empleado por las Constituciones precedentes.

Además, defiere a la ley ordinaria, que en algunos casos requerirá un "quorum" de aprobación especial, la determinación de atribuciones de los Gobiernos Departamentales, sin prejuicio de las que el texto constitucional enumera desde ya. Destacamos, entre éstos, la competencia de las Juntas para dictar, a propuesta de los Concejos o por propia iniciativa, los decretos y resoluciones que juzguen necesarios. No se expresa ninguna limitación al contenido de estos Decretos y resoluciones, si su validez habrá de circunscribirse a los límites del Departamento. Tampoco se limitan las facultades de ejercicio directo o indirecto de los servicios y empresas públicos a su cargo; dicho con otras palabras, no se contiene ninguna traba ni cortapisa a la municipalización. Es más, el artº 297, al enumerar las fuentes de recursos de los Gobiernos Departamentales, decretados y administrados por éstos, expresa categóricamente como tales:

"Las tasas, tarifas y precios por utilización, aprovechamiento o beneficios obtenidos por servicios prestados por el Gobierno Departamental, y las contribuciones a cargo de las empresas concesionarias de servicios exclusivamente departamentales".

Las posibilidades municipalizadoras contenidas en la nueva Constitución, no han podido todavía ser desarrolladas, ni podrán serlo, por expresa previsión de sus disposiciones transitorias, hasta 1955. Mientras, subsistirá el régimen creado por la Constitución de 1942, que reprodujo (salvo aspectos que no interesan dilucidar por el momento, aquí) el de la Constitución de 1934 y la Ley Orgánica Departamental de 1935.

A su vez, este régimen no se comprende del todo bien, en su contenido y finalidad, sin referirlo a la Constitución de 1918 y la Ley Orgánica de 1919, contra cuyas normas se pronunció ostensiblemente el golpe de Estado de 1933, que propició la Carta precitada de 1934.

La significación histórica y jurídica de la Constitución de 1918, aparte otras motivaciones, radica en que consagra el movimiento autonomista y expansivo de nuestras Comunas, que empezó al día siguiente de aprobarse la Constitución de 1830, y que cuenta en su camino con jalones tan importantes como la Ley de Intendencias de 1908, la Ley de Juntas de 1903, la Convención del Ateneo, el Reglamento para la Junta de Montevideo de 1891, las Comisiones Auxiliares creadas por Flores, el Código Rural, el Civil, el proyecto de Solano Antuña, etc., etc.

Nos esforzaremos por retrazar, prospectivamente, el camino recorrido. (70).

Hasta 1918, el Municipio uruguayo fué una dependencia del Poder Ejecutivo, de cuya autorización o aprobación dependían los actos más importantes y a veces los más nimios, de la vida comunal.

El artº 126 de la Constitución de 1830, al fijar las atribuciones de las Juntas Económico-Administrativas (nombre dado a los organismos municipales), expresaba que su principal objeto sería "promover la agricultura, la prosperidad y ventajas del Departamento en todos los ramos; velar así sobre la educación primaria, como sobre la conservación de los derechos individuales; y proponer a la Legislatura y al Gobierno todas las mejoras que juzgue necesarias o útiles". Para atender a los objetos que se contraen, las Juntas dispondrían de los fondos y arbitrios que les señalase la Ley (artº 127).

Estas, y otras no menos escuetas disposiciones, que podemos omitir, constituyen todo el régimen constitucional de nuestros Municipios. Evidentemente, si la institución habría de desarrollarse, ello sólo sería posible sobre la base de una interpretación expansiva de su texto. En lo cual no estaban de acuerdo todos los intérpretes, pues mientras unos consideraban que las Juntas no podían apartarse de sus funciones de fomento, vigilancia y promoción de las actividades mencionadas por la Constitución, otros

(70) Nos remitmos, para una exposición de conjunto del proceso político y constitucional del país, a las siguientes obras:

J. A. Ramírez: "Sinopsis de la evolución institucional", Montevideo, 1949. (1ª edición: 1930). J. Jiménez de Aréchaga: "La Constitución Nacional", Montevideo. Tomos IX y X.

pensaban, al contrario, que en el texto precitado se contenían los gérmenes de un desarrollo legislativo conforme con la naturaleza de los organismos municipales.

Ha sido ésta, la opinión de P. E. Bauzá, para quien los constituyentes, "si en rigor de verdad no decretaron la Institución municipal con toda la plenitud de regalías que le son anexas, quisieron cuando menos, y esto aparece indiscutible, que las Juntas alcanzaran cierta preeminencia que en el correr de los tiempos les ha sido desconocida" (71).

Menciona y transcribe a continuación, un proyecto de ley presentado por Solano Antuña al Senado de su época (compuesto en su mayoría de exmiembros, como él, de la primera Constituyente) cuya Comisión de legislación, en uno de los considerandos del informe, expresaba categóricamente que "en las Juntas Económicas Administrativas, creadas por nuestra Constitución, reside el Poder Municipal tan profícuo a los pueblos" (72).

Los cometidos que el mencionado Proyecto de ley asignaba a las Juntas, convertían a éstas en verdaderos Municipios. En efecto, debían ellas cuidar de la seguridad, la salud, la ilustración, la moral y la comodidad de los ciudadanos, tomando a su cargo funciones de policía, régimen de cárceles, limpieza de calles y lugares públicos, la buena construcción

---

(71) "Gobiernos interiores". Montevideo, 1886. pág. 30-1.

(72) Op. cit., pág. 34. No fué este el único proyecto presentado a la Legislatura de entonces; en 1835, fué presentada otra iniciativa a la Cámara de Diputados, que les reconocía a las Juntas ciertas facultades de proposición en materia financiera, por conducto del Poder Ejecutivo.

de los pueblos, régimen de los hospitales, provisión de víveres, la buena calidad de los medicamentos y comestibles, los cementerios, escuelas de primeras letras y de artes y oficios.

C. M. de Pena, connotado ex-profesor de Derecho Administrativo en la Universidad y ex-Presidente de la J. E. A. de Montevideo, enseñaba a fines del siglo pasado y en su cátedra, los principios del régimen municipal que a su juicio bien fundado emergían de los artículos constitucionales y de la historia de la institución municipal. Pudo así en su célebre "Memoria" de la J. E. A. de Montevideo (año 1898), trazar un bosquejo del desarrollo de nuestras Comunas, desde la época del Coloniaje, y de las posibilidades de su expansión dentro de los marcos constitucionales y legales. De acuerdo a sus convicciones de jurista y gobernante, sobre la base de numerosos antecedentes (anteproyectos de Pena, Ramírez, Bauzá, Pérez) y por encargo de aquella Corporación, preparó el Reglamento Orgánico de la Junta de Montevideo (4 diciembre 1891), que es el antecedente directo de la Ley de Juntas de 1903, e indirectamente el de las posteriores leyes orgánicas departamentales.

En dicho Reglamento Orgánico, se separaron con claridad las funciones de la Junta como Cuerpo (o Concejo Deliberante) y las del Presidente (como órgano representativo y de ejecución). Para lo que nos interesa, fuéronle reconocidas a las Juntas, las siguientes atribuciones: promover la agricultura, prosperidad y ventaja del Departamento (y no sólo de la ciudad, el pueblo o el vecindario, equivalente o representativo del grupo local); velar por la educación primaria y la conservación de los derechos in-

dividuales de los habitantes del Departamento; ejercer facultades presupuestarias y administrativas diversas; autorizar líneas de tranvías, empresas de aguas corrientes, gas o cualquiera otra clase de alumbrados; disponer y organizar por sí o hacer ejecutar por empresarios, todo lo concerniente a la limpieza y aseo general de la ciudad, pueblos y villas del Departamento; a las aguas de alimentación; las de servicio y las cloacas; desinfección del suelo, del aire, las aguas y las habitaciones; desecación o drenaje de pantanos insalubres; propagación de vacunas; creación y sostenimiento del Laboratorio Municipal, Químico y Bacterioscópico; todo lo relativo a cementerios; reglamentar el servicio de transportes fúnebres, estableciendo las tarifas de servicio; crear mercados y mataderos; reglamentar el consumo y abasto destinados a la población y buques en el puerto; intervención en las Tabladas y crear las nuevas que fueran necesarias; otorgamiento, rescate y adquisición de concesiones en mercados; etc., etc. (73).

Frente a este cuadro de atribuciones municipales, impuestas *reglamentariamente* por la doble autoridad de una Constitución parca en disposiciones, pero de ningún modo prohibitiva, y las enseñanzas de cátedra de un prestigioso profesor de Derecho Administrativo, se justificaba la opinión de Teófilo D. Piñeyro, quien en su conocida tesis sobre los gobiernos departamentales, decía:

"No pretendo demostrar que en nuestra Constitución existe un régimen municipal amplio tal cual

(73) De Pena no tenía en cuenta, al programar las atribuciones de la Junta montevideana, algunas competencias que le habían sido sustraídas y otorgadas (por ley) a otros organismos, como la instrucción y la beneficencia públicas.

nos es dable aspirar, ni tampoco conceptúo sean las Juntas la etapa progresiva de los Cabildos, —pero creo que dentro del precepto constitucional se encuadra perfectamente un descentralismo racional y satisfactorio, y hasta el municipio mismo— sin esa amplitud de miras y atribuciones que en otros países constituyen el nervio nacional" (74).

La Ley Orgánica de Juntas Económico-Administrativas, del 10 de julio de 1903, consagró legalmente el espíritu del Reglamento de 1891, muchas de cuyas disposiciones fueron incorporadas en su texto. La sanción de esta ley fué, además, propiciada por un vasto movimiento de la opinión nacional, que culminó en una Convención Municipal reunida en Montevideo, en 1899, a la cual enviaron sus delegados las Juntas de todo el país. Del punto de vista normativo, poca variación se observa en esta ley, como no sean algunas restricciones a la competencia de las Juntas para autorizar el establecimiento de teléfonos, alumbrado eléctrico, de gas, aguas corrientes y cloacas o caños maestros, debiendo someter las concesiones respectivas a la aprobación legislativa (art° 12 inc. 13). Por otro inciso, no obstante, ampliaba la facultad municipal para crear y sostener según las necesidades y recursos, laboratorios y otras oficinas técnicas (Id. inc. 18) y le confería a las Juntas del interior del país, la dirección y administración de todo lo concerniente a la caridad oficial y asistencia pública, atribuciones éstas que les fueron quitadas al crearse, en 1910, la Asistencia Pública Nacional.

En 1908, una ley creó el Departamento Ejecutivo en las Juntas Económico-Administrativas, el cual

(74) "Gobiernos Departamentales"; Montevideo, 1893; pág. 120-1.

iba a ser desempeñado por un funcionario con el nombre de Intendente Municipal, nombrado por el Poder Ejecutivo, con acuerdo del Senado. Se consolidaba de esta manera, francamente contraria a la Constitución, por otra parte, la separación de las funciones ejecutivas de las de legislación y contralor. Pero en lo demás, no significó una afectación de competencias; por lo que esta ley, a los fines de nuestro tema, es de escaso interés sustantivo.

La impresión que se recoge, de los textos jurídicos citados, es que desde el punto de vista normativo las comunas uruguayas, especialmente la Junta de Montevideo, estaban, por lo menos a comienzos de este siglo, capacitadas para ejercer a cabalidad las funciones municipales, y en lo que respecta a los servicios públicos típicamente tales, en condiciones de atenderlos por sí mismas o mediante concesiones sujetas a la aprobación legislativa.

Los hechos, sin embargo, no pasaban conforme a las previsiones normativas, y la opinión del profesor de Pena no era la única, ni quizás la dominante. A poco de dictada la ley de Juntas, J. Espalter afirmaba categóricamente que los vecindarios si bien habían sido reconocidos como entidades orgánicas por la Constitución, no se les había reconocido derecho alguno; y agregaba:

"El municipio no existe... Pero se dirá, que ya que no por prescripción constitucional, por mandato de las leyes existe entre nosotros algo parecido a régimen municipal.

"No es verdad, no existe tal cosa, ni podría existir; y si nuestro docto profesor el Dr. Carlos M.

de Pena ha dicho lo contrario, esa opinión puede considerarse, solo como un recurso que empleó para realizar desde la Junta de Montevideo muchas y muy hermosas iniciativas" (75).

Su pensamiento era indudablemente favorable al desenvolvimiento de las Juntas, a dotarlas de atribuciones y recursos propios. "Hoy, viven miserable vida nuestras Juntas —concluía— porque no tienen autoridad, ni los recursos financieros indispensables, ni compensación sus miembros. Transformémoslas en Municipios y despertarán a una existencia rica y vigorosa" (76).

Mientras se desarrollaba este debate sobre la realidad de nuestros Municipios, las Juntas Económico-Administrativas del interior del país cumplían penosamente sus funciones; y la de Montevideo, impulsada, más que por sus propias energías, por la circunstancia de ser el Municipio de la Capital, asistía impotente a la sustracción legal de sus atribuciones, que eran adjudicadas a entes públicos creados exprofeso o a empresas concesionarias; así se sustrajeron al ejercicio directo por el Municipio, la enseñanza, la salud y beneficencia públicas, las cárceles, la luz eléctrica, los tranvías. Lo que sucedió con la luz eléctrica merece un párrafo aparte.

A consecuencia de la moratoria y liquidación sucesiva del Banco Nacional (institución privada, de cuyos principiales negocios fueron dotados los futuros Bancos de la República e Hipotecario) se destinó al pago y cancelación del crédito de la Junta Econó-

---

(75) "El Problema Nacional". Montevideo, 1905; pág. 45.
(76) Ibid. pág. 53.

mico-Administrativa de la Capital, entre otros bienes, 14.260 acciones de la "Compañía Nacional de Luz Eléctrica". Pero la misma ley establecía que la explotación de este servicio, se realizaría *de preferencia* por intermedio de una empresa particular que aceptase arrendarlo temporalmente.

Quiere decir, que se reconocía al Municipio, no sólo la propiedad material de los bienes afectados al servicio, sino también la titularidad de la función respectiva; pero se le consideraba tal vez incapaz de asumirlo o prestarlo directamente. De ahí que se previera que, de no ser posible verificar el arriendo de acuerdo con las bases que establecía, se prosiguiese la explotación de la luz eléctrica con arreglo al régimen *actual*, esto es, por intermedio de un Concejo Administrativo designado por el Poder Ejecutivo (77).

Por la ley del 27 de setiembre de 1906, se creó la Usina Eléctrica de Montevideo, cuyas utilidades líquidas, menos un 15% para fondo de reserva y previsión debían ser entregadas a la Junta E. A. de Montevideo; porcentaje que se transformó por otra Ley de 28 de marzo de 1911 en una cantidad fija de 50 mil pesos anuales. Hasta que vino la Ley de 21 de octubre y se creó, bajo la dependencia del Poder Ejecutivo, la Administración Gral. de las Usinas Eléctricas del Estado, con personería jurídica. La J. E. A. continuaría recibiendo una contribución pecu-

---

(77) Ley Nº 2419, 10/II/896. Artsº 23 y sgtes. El inciso final del artº 26 prevenía la entrega a la J. E. A. de Montevideo, al vencimiento del arriendo, de las usinas y demás implementos de la explotación. Ver asímismo el Decreto del 2 de marzo de 1905.

niaria, pero debía entregar al Poder Ejecutivo las 15.000 acciones de la ex-Compañía Nal. de Luz Eléctrica, para ser destruídas por el fuego.

De modo, entonces, que el Municipio de la Capital tras sustraérsele la función, venía a perder definitivamente la propiedad de los bienes materiales afectados al servicio; unos años más y perderá también la modesta contribución pecuniaria que todavía se le asignaba.

Paralelamente a esta contracción de las funciones municipales, se estaba operando una profunda transformación en la estructura económico-social del Estado; la coincidencia es demasiado notoria, para que no se deje de preguntar si la expansión de éste no se hacía, parcialmente al menos, a expensas del Municipio.

Lo cierto es que en los primeros lustros del siglo que transcurre, el Estado ensanchó considerablemente su dominio industrial y comercial (incluso en éste el bancario) sobre la base de una filosofía política de la socialización con características propias, originales, aunque puedan señalársele semejanzas con sistemas europeos. Se manifestó al principio por la participación del Estado en las operaciones bancarias, principalmente la emisión de papel moneda y de títulos de deuda con garantía hipotecaria sobre bienes de terceros. Le siguieron medidas más avanzadas y firmes en ese y otros campos de la actividad reservada hasta entonces a los particulares, hasta convertirse en auténticas nacionalizaciones: es el momento de la definitiva estadización de los Bancos de la República, Hipotecario y de Seguros, de los servicios de

salud pública, eléctricos, portuarios y ferroviarios, algunos todavía parcialmente, pero todos con impulso progresista o de crecimiento; al punto que puede decirse se continúa, más cercanamente, con las industrias de combustibles, alcohol y portland, el resto de los ferrocarriles, los teléfonos, la pesca y las aguas corrientes.

¿Cuáles han sido los principios que han regido esta política de socializaciones por el Estado?

Los vemos expresados en los mensajes y exposiciones de motivos que acompañan los anteproyectos de ley respectivos, y en las campañas periodísticas enderezadas a crear el ambiente propicio y la opinión favorable a su sanción.

"La libertad de trabajo —escribía don José Batlle y Ordóñez— no ha existido nunca frente a los servicios que no pueden prestarse sin autorizaciones especiales, como los de tranvías, ferrocarriles, teléfonos, telégrafos, agua, electricidad, gas etc., etc., y los que no requieren un permiso especial y casi siempre exclusivo o limitado a muy pocas empresas, no son monopolizados por el Estado, sino cuando lo han sido por particulares o van a serlo, y cuando, en consecuencia, ya la libertad de trabajo ha desaparecido o va a desaparecer. No hay pues ataque alguno a esa libertad por las empresas del Estado" (78).

Habría así, servicios socializables por necesidad —como los mencionados— y otros que lo serían por ventajosos o útiles para la comunidad, nacional o municipal. En cualquier caso, se dan los supuestos de la operación, que consiste en convertir al organismo

---

(78) En "El Día" del 2 de febrero de 1920. (Atribuído por R. B. Giúdici: "Batlle y el Batllismo"; Montevideo, 1928, pág. 1164).

público en *productor o intermediario,* con beneficio colectivo y sin perjuicio a los intereses privados, que siempre se respetarán conforme a la doctrina liberal-social que la informa. La misma posibilidad ofrecida al Estado debía reconocerse al Municipio, bajo idénticos principios; así lo dice el Mensaje proponiendo la estadización de los servicios eléctricos:

"Se quiere solamente pasar al Estado o al Municipio, como órgano de administración de los intereses generales o locales, el monopolio que necesariamente ha de ejercer una empresa privada, o varias, fuertemente ligadas por las múltiples o ingeniosas combinaciones modernas creadas por la concentración capitalista.

"Es útil insistir: son los servicios de interés general, y en su propio y exclusivo provecho, que se explotan o atienden directamente por los representantes legítimos de los que han de necesitar y pagar los servicios, en cuyo nombre y creyendo beneficiarlos, se organizó y extendió, antes, el sistema de explotación concesionario" (22 de noviembre de 1911).

La estadización de los seguros fué realizada inspirándose en ese y otros principios, todavía vigentes, también aplicables a la municipalización.

"Por otra parte, se dice en el Mensaje respectivo, el pensamiento inspirador del proyecto adjunto, que monopoliza los seguros, no es una novedad en nuestro país. Es el mismo que hace que sea propiedad del Estado el Banco de la República con su privilegio exclusivo de emisión; que lo sea la Usina Eléctrica de Montevideo, con su privilegio de expender luz y energía en la Capital, y que lo sea también el reparto de la correspondencia, y será el que de-

terminará que el Estado monopolice los teléfonos, ya en vías de realizarse, la industria alcoholera y otras".

"Considerando el seguro como una institución pública el Estado lo monopoliza y obtiene de esa manera, o fuertes beneficios sin necesidad de alterar las primas correspondientes, con lo que evita la creación de nuevos impuestos para satisfacer exigencias perentorias del desarrollo nacional, o la popularización de la institución bienhechora, con una reducción apreciable de esas primas".

"Además, no puede mirarse con indiferencia la extracción anual de fuertes cantidades de dinero por un concepto como el del seguro..." (26 de abril de 1911).

Y ahora, algunos de los conceptos sobre los que se fundamentó la estadización del Banco Hipotecario, para concluir el perfil a grandes rasgos de la teoría nacional de las socializaciones emprendidas.

"El Banco no debe ser un establecimiento de giro comercial absorbido por las exigencias de la capital; es, y debe serlo aún más, una institución de crédito económico, un gran organismo de circulación fiduciaria que debe operar también sobre el valor y la fecundidad inagotable de la tierra, fuente segura de los más extraordinarios provechos para la República".

"Debe llenar funciones económicas del Estado, amparadas en los cálculos y combinaciones que corresponden al interés de una empresa mercantil, graduando, ampliando o restringiendo los créditos en sus diversas y variadas formas, a efecto de actuar eficazmente sobre la producción nacional y

sobre las disponibilidades monetarias y recursos de que dispone, en previsión de ulteriores desarrollos y necesidades" (13 de mayo de 1911).

Los tres "Mensajes" a que pertenecen las precedentes transcripciones, están suscritos por D. José Batlle y Ordóñez —a la sazón Presidente de la República— y su Ministro de Hacienda Ing. D. José Serrato. En otros documentos de análoga jerarquía, referentes a sendos servicios públicos, se reiteran los puntos de vista expresados en los mismos; por lo que es autorizado opinar que la teoría de la socialización, impuesta en nuestro medio, en sus aspectos de estadización y municipalización, les pertenece.

La Constitución de 1918

La máxima expansión de nuestros Gobiernos locales se alcanzó bajo la Constitución de 1918 y la Ley Orgánica de 1919, que las dotaron de una efectiva autonomía en lo administrativo y financiero, reconociéndoles la facultad de legislar en materia municipal, incluso establecer impuestos, con la sola limitación de no poder gravar el tránsito, ni crear impuestos interdepartamentales a los artículos de producción nacional (artículo 133 de la Constitución de 1918).

Con las normas citadas, el Municipio vió considerablemente reforzada su estructura y acrecidas sus funciones, amén de multiplicadas y garantizadas sus fuentes de recursos. Estaba, pues, en condiciones de emprender un vasto programa de municipalización de servicios, sobre la base de su experiencia recogida en la explotación de hoteles y casinos,

abasto, tablada y mercados, cementerios, laboratorios, etc., etc.

El artículo 100 de la misma Constitución, interpretado armónicamente con las disposiciones relativas a los Gobiernos locales, además, daba pie a la municipalización de los servicios no previstos en dicho artículo, como lo ha sostenido A. Demicheli, en su conocida obra sobre la materia (79).

El texto citado preveía que "los diversos servicios que constituyen el *dominio industrial* del Estado, la instrucción superior, secundaria y primaria, la asistencia y la higiene públicas" serían administradas por Consejos autónomos. El artículo 100, en efecto —comenta Demicheli— habla del *dominio industrial del Estado,* lo que, a nuestro modo de ver, es diferenciable del *dominio industrial del Municipio.* El Consejo Nacional de Administración ejerce superintendencia tan sólo sobre aquellas industrias que integran el dominio industrial del Estado; *las demás industrias públicas que no forman parte de dicho dominio pueden ser explotadas por los Municipios* (80).

La conclusión afirmada por dicho autor, se ajusta a la letra y el espíritu de la disposición citada; pero las consecuencias que extraen de ella, no siempre son igualmente lógicas. Enumeremos algunas.

1) Propone Demicheli un criterio para discriminar el dominio industrial del Estado del perteneciente al Municipio, según los capitales de base pertenezcan a uno u otro, lo que para nosotros es

---

(79) "Los entes autónomos". Montevideo, 1924.
(80) Op . cit., pág. 278. El último subrayado nos pertenece.

excesivamente *formal;* como ejemplo de dominio estatal indica a las Usinas eléctricas, los tres Bancos oficiales, los Ferrocarriles y Tranvías y el Puerto de Montevideo, y de dominio municipal los servicios de abasto en varias ciudades del interior, hoteles, casinos y ruletas del de Montevideo. Es notorio, sin embargo, que por lo menos una buena parte del capital de base de las Usinas eléctricas era municipal y el de los hoteles y casinos nacional; aunque esta distinción, no sabemos si debe considerarse operante bajo la Constitución de 1830, que ponía a las Juntas Económico-Administrativas bajo la dependencia del Poder Ejecutivo.

2) Las Municipalidades no necesitaban la autorización del Poder Legislativo (mediante ley), para asumir la explotación directa de los servicios que por la Constitución hemos visto podían municipalizar. Sí era necesaria la autorización legal, para explotarlas bajo forma de *entes autónomos, municipales,* con la debida separación económico-financiera, la personificación jurídica, etc.; pero no si se quería explotarlas sin creación de entes autónomos, desconcentrando las funciones, o aún constituyendo haciendas u organismos sin personería jurídica propia, dependientes del Municipio mismo. Por supuesto, ello en régimen de libre concurrencia, sin monopolios, y siempre dentro de las características que asume esta clase de explotación, atento a la naturaleza pública del Municipio.

3) Otro problema interesante, traído por la redacción de la Ley Orgánica de 1919, a cuyo texto se trasladaron sin mayor análisis crítico las disposiciones atributivas de competencia de la Ley de 1903, es la de si la municipalización podía exten-

derse a todas las funciones, o solamente a aquellas autorizadas expresamente por la ley. Concretamente:

a) El inciso 30 del artículo 54 de la L. O., facultaba a los Concejos Departamentales para *entender en todo lo concerniente* a abasto, tabladas, plazas de frutos y mercados, pudiendo establecerlos, suprimirlos o trasladarlos.

b) Los incisos 21 y 22 les atribuyen el *otorgar concesiones* de tranvías y *autorizar* el establecimiento de teléfonos, alumbrado eléctrico, de gas, aguas corrientes y cloacas o caños maestros.

Demicheli interpretaba, y con él otros autores, que en el primer caso (inc. 30) la autorización legal era plena: el Municipio podía explotar por sí o por particulares los servicios indicados; pero en el segundo (incisos 21 y 22) dicha autorización se circunscribía al otorgamiento de concesiones, no podría el Municipio explotarlas por sí. Demás está decir, que tal exégesis choca con la ausencia de un texto legal explícitamente prohibitivo, y con la propia interpretación sintetizada más arriba, de que las industrias públicas que no formaran parte del dominio estatal podrían ser explotadas por los Municipios. Si éstos *pueden explotarlas,* se sobreentiende que lo pueden hacer por sí mismo o por particulares. Salvo prohibición expresa. No se subsana el desacuerdo diciendo, como se agrega más adelante, "que tanto la extensión del dominio industrial del Estado como la del Municipio, dependen siempre, en último resorte, del Poder Legislativo" (81). Por-

(81) Op. cit., pág. 279. Tomamos la voz "extensión" en su sentido de ampliación, fuera de los casos previstos.

que otro tanto equivale a certificar la inutilidad del texto constitucional, que ha fijado las competencias del Estado y los Municipios autónomos, y proclamar la omnipotencia (de ningún modo reconocida) del Poder Legislativo.

El criterio expuesto por Demicheli es, no obstante el que ha prevalecido en ciertos casos, de los cuales el más relevante, durante el régimen de la Constitución de 1918, ha sido la sustracción de los servicios de faena para el abasto de la Capital, al Municipio de Montevideo y su atribución con monopolio al Frigorífico Nacional (82). Actividad industrial típica e históricamente municipal, que es confiada, en adelante, a un organismo *nacional* en cuya dirección participan delegados de instituciones privadas o grupos de intereses de este carácter.

Análogos problemas a los reseñados se han presentado bajo la Constitución de 1934 y continuarán bajo la actual, que si bien amplió las facultades de los Municipios, no previó las defensas más eficaces para evitar la sustracción de sus funciones mediante la simple sanción de una ley ordinaria.

La Constitución de 1934

La Constitución de 1934 y la Ley Orgánica Departamental de 1935 marcaron un retroceso con relación a los textos precedentemente examinados, pues suprimieron las facultades impositivas y de contratar empréstitos, y restringieron la autonomía de los Municipios a límites que ciertamente no son

(82) Ley Nº 8282, de 6 de noviembre de 1928, artículos 2 y 3.

los de las antiguas Juntas Económico-Administrativas, pero que les significó finalmente, la pérdida de mucha importancia como organismos competentes para atender medianamente ciertos servicios públicos departamentales. Agréguense a estas restricciones, las sustracciones de facultades que sucesivamente fueron operando algunas leyes, y se tendrá el cuadro un tanto raleado de sus competencias con que se inaugurará en 1955 el nuevo texto constitucional promulgado en 1952.

Una de las primeras leyes que cercenaron atribuciones del Municipio, fué la de creación de la "Conaprole" (83) a la que se cometió la higienización y pasteurización de toda la leche destinada al consumo de la población de Montevideo, que no reuniese las condiciones exigidas por las Ordenanzas respectivas para el expendio de leche cruda. Esta ley refirma, sin embargo, la facultad del Municipio montevideano, de vender directamente leche destinada al consumo popular, aunque nada prevé sobre la distribución de la misma, pudiendo sostenerse que el silencio no debe interpretarse en contra del Municipio, ni a favor exclusivo de la institución creada, o de los particulares repartidores.

Durante la transición institucional de 1942, en que fueron aprobadas enmiendas constitucionales que no afectaron a los Municipios, le fué sustraída al Departamento de Montevideo la competencia de tabladas (84), créandose un organismo especial: la "Tablada Nacional", "para las operaciones de compra venta y funciones anexas de haciendas destina-

(83) Ley Nº 9526, del 14 de diciembre de 1935, art. 1º.
(84) Decreto - Ley Nº 10200, de 24 de julio de 1942; art. 1º.

das al consumo de la población de Montevideo y a la exportación". Y por si no fuera poca precisión al respecto, se agregó expresamente: "Declárase, como consecuencia de ello, que no es competencia del Municipio de la Capital la administración de Tabladas". Pero, como un homenaje póstumo al hasta entonces servicio departamental, admítese en el Consejo Asesor (honorario) del organismo, un delegado del Municipio de Montevideo.

También esta ley ofrece la particularidad —ya generalizada— de que el afectado por la disminución de sus competencias lo sea el Municipio de la Capital; los del interior prosiguen en el ejercicio de sus funciones en materia de abasto, tabladas, consumos y, como se verá, también de transportes.

Al año siguiente, 1943, díctase un nuevo Decreto-Ley, cercenando facultades municipales. Esta vez en materia de caminos y transportes interdepartamentales (85). Fuéle concedida al Poder Ejecutivo, por intermedio del Ministerio de Obras Públicas, la competencia para la designación de los caminos nacionales, y a los Municipios (Intendentes y Juntas) la de los caminos departamentales y vecinales; lo cual parece lógico. Pero, además, se le atribuyó *exclusivamente* a dicho Poder, reglamentar y conceder los servicios de líneas de ómnibus cuyos recorridos comprendan parte de camino nacional o dos o más Departamentos de la República, o cuando el recorrido parcial o total utilice caminos nacionales. En estos casos —concluye— las Juntas e Intendencias Departamentales, no podrán autorizar, ni consentir esos servicios sin que hayan sido autori-

(85) Decreto-Ley Nº 10382, de 13 de febrero de 1943.

zados en cada caso por el Gobierno Nacional. Prácticamente, todos los caminos de alguna importancia son nacionales, según las pautas de calificación establecidas por la propia ley; por lo que la absorción (no ya intervención ni coparticipación) de las funciones relativas a transportes interdepartamentales por el Ejecutivo nacional, puede sostenerse que es total.

Las vías aéreas (aeródromos) que en algunos países (por ej. Inglaterra, hasta las nacionalizaciones laboristas) han sido municipales, no lo son, ni nunca lo fueron en el Uruguay; compañías privadas subvencionadas o la empresa pública existente (P. L. U. N. A.), antes compañía de economía mixta, atienden sus servicios en aeropuertos nacionales. Tal aseveración es independiente de las actividades de fomento o protección que los Municipios han podido o puedan aún prestar al desarrollo de la aviación civil, comercial o deportiva.

Quizás la más sutil sustracción de competencia municipal se ha dado con la creación de la A. M. D. E. T., empresa pública de estructura tan compleja, que llegó a pensarse en su inconstitucionalidad (86).

La ley respectiva (87) reconoce la competencia del Gobierno Departamental de Montevideo, para realizar la explotación directa de los servicios de transporte colectivo de pasajeros en la Capital, atribuyéndole al efecto la facultad de expropiar los

(86) Un meditado informe del Dr. M. S. DUPETIT, Asesor Letrado Director del Municipio de Montevideo, es concluyente en el sentido de la constitucionalidad.

(87) Ley Nº 10980, del 6 de diciembre de 1947.

blica comunal conserve los caracteres que le atribuyó el Decreto-Ley francés de 1926, conforme al espíritu de la ley italiana de 1903: instrumento apropiado de la persona pública, con el fin de asegurar la gestión, en interés de la colectividad local, de los servicios industriales y comerciales de la ciudad moderna (89).

---

(89) V.: FRANCOLINI, op. cit., pág. 145.

del Poder Ejecutivo, por intermedio de la Dirección de Saneamiento del Ministerio de Obras Públicas, hasta tanto se dicte la ley orgánica que habrá de regirlo (88).

Paralelamente a las sustracciones de competencias y atribuciones que hemos señalado, los Municipios —particularmente el de Montevideo— han venido adquiriendo o reactivando el ejercicio de numerosas actividades, cuya naturaleza lo permite. Así ocurre con la explotación directa de teatros y otras salas de espectáculos, sostenimiento de escuelas y conservatorios de música, organización empresaria de festejos populares y conmemorativos, expendios populares cada vez más numerosos y más surtidos, mercados vecinales, viviendas populares, campos de deportes, crematorios, extensión del saneamiento y las obras viales, etc., etc.

No han alcanzado, y atento a la organización administrativa del Estado (como expresión política de la sociedad uruguaya en conjunto) es improbable ya que alcance la explotación directa de ciertas formas de crédito nacionalizadas con monopolio, energía, instrucción pública, asistencia, aeroestaciones, etc., etc.

En cambio, no es difícil que la presión de las necesidades públicas en materia de transportes (actualmente servidas solo en parte), farmacias populares, pompas fúnebres, publicidad y otras, obligue al Municipio a asumir su explotación directa parcial o total. Comprimidos lor organismos comunales, o sus-

(88) Ley Nº 11367, de 9 de octubre de 1949, art. 2º. El Poder Ejecutivo ha sometido ya al Legislativo el anteproyecto respectivo sobre los servicios sanitarios del Estado, entre los cuales se incluye el suministro de agua potable a las poblaciones del país, tal como viene efectuándose.

traídas importantes funciones legal o consuetudinariamente atribuídas, las necesidades públicas a que responde la fundación del Municipio, recuerdan constantemente la naturaleza vitalmente social, definidamente económica y política, dentro de las normas jurídicas, de dicha institución, creada para la atención satisfactoria de intereses generales, permanentes de la comunidad.

CONCLUSION

La impresión que se extrae del estudio teórico y práctico de la municipalización es decididamente favorable; puede decirse que, bajo cualquiera de sus formas, y principalmente en el de la empresa pública o "regie", es el modo adecuado de la gestión comunal de servicios públicos.

En unos países más que en otros, se observa cómo las formas jurídicas apropiadas retardan con relación al proceso del fenómeno que aquellas regulan, y la necesidad, por consiguiente, de armonizar ambos desarrollos.

No puede ya caber duda, que no existe bien o servicio que en principio no sea municipalizable. Lo son todos, tanto los llamados "necesarios" (como la limpieza, los transportes, los mercados) como los "contingentes", sean "comerciales" (expendios de todas clases, principalmente los de artículos de primera necesidad) sean "industriales" (gas, agua, electricidad).

La empresa pública, "azienda" o "régie", es un organismo administrativo y técnico a la vez. Por la primera calidad, se vincula al Municipio que lo ha creado y sostiene jurídica y políticamente; por la se-

gunda al servicio o actividad cuyas exigencias tiende a satisfacer. La doctrina señala la evolución de la empresa administrativa a la empresa técnica, como una determinación de los factores que condicionan la municipalización, a saber: la extensión de las necesidades públicas, la aplicación de capitales multimillonarios, la existencia de personal especializado, el perfeccionamiento del utillaje, etc., etc.

Sin embargo, con ser verdadero el indicado condicionamiento de la municipalización y parcialmente exacto el sentido evolutivo preseñalado, es innegable que la empresa pública seguirá siendo como hasta ahora, empresa política, con todas las características, buenas y malas, de las instituciones de su especie. El correctivo entrevisto por los teóricos de la municipalización, ha sido el de otorgar mayor autonomía a la empresa pública, y poner a su frente directores especializados y una administración diferente a la burocrática habitual.

La experiencia de las nacionalizaciones, no permite abrigar muchas esperanzas sobre el futuro de las municipalizaciones, sea sobre su perfeccionamiento, sea sobre su supervivencia misma. Las empresas públicas municipales han sido, como las empresas capitalistas privadas, el objeto de la absorción estatal; y no se ve por ahora cómo pueden, salvo en un régimen auténticamente liberal y de justicia social, escaparse del agostamiento paulatino, yacentes como están entre el fuego cruzado del capitalismo y del socialismo, comunista o no.

En tanto y siempre desde el punto de vista teórico, permanece como verdad inmutable al ir y venir de los regímenes, que para asegurar los beneficios de la municipalización, es preciso que la empresa pú-

bienes corporales e incorporales de las empresas particulares afectadas a dichos servicios. Pero, restringe de tal manera las condiciones conforme a las cuales el Municipio podría prestarlos, que en fin de cuentas tan importante cometido queda fuera de sus posibilidades directas. Dice, en efecto la ley, que "el servicio de transporte colectivo será persona jurídica capaz de todos los derechos y obligaciones conforme a las leyes", y que lo administrará un directorio rentado de cinco miembros que designará sí el Intendente, pero a conformidad de la *mayoría* y la *minoría* de la Junta Departamental (términos que define cuidadosamente).

Dicho con otras palabras:

a) El Municipio (Intendente y Junta Departamentales) tiene la competencia; pero

b) Su ejercicio le está cometido a un organismo especializado,

c) Cuyos miembros directivos no los puede designar por sí el Intendente, ni proponérselos libremente la Junta como cuerpo legislativo y de contralor que es.

Agréguese a estas características, que la Administración Municipal de Transportes atiende los servicios con bienes de propiedad exclusiva del Municipio de Montevideo, como lo son los inmuebles, material rodante y demás adquiridos por el Gobierno Departamental a las ex-Compañías tranviarias y autobuseras.

La última —"last but not least"— absorción de competencia típicamente municipal —la de acueductos— se muestra en la adquisición del patrimonio de la ex-Compañía de Aguas Corrientes de Montevideo y el ejercicio directo del servicio respectivo, a cargo

INDICE

ESTE LIBRO SE TERMINÓ DE
IMPRIMIR EL DÍA 15 DE JULIO
DEL AÑO 1952, EN LOS TALL.
GRÁF. DE LA EDITORIAL M. B. A.
CALLE MALDONADO, 2215